

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/5942 –

Evaluierung der Finanzmarktregulierungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Insolvenz von Lehman Brothers war der Höhepunkt der Finanzkrise vor zehn Jahren erreicht. Aus Sicht der Fragesteller wurden seitdem viele gute Regulierungsschritte unternommen. Risiken, die damals bestanden haben, bestehen heute nicht mehr oder wurden durch eingezogene Brandschutzmauern gesenkt. An anderer Stelle können neue Risiken entstanden sein.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist dargelegt, dass die Regierung sich „für eine zielgenaue, wirksame und angemessene Finanzmarktregulierung“ einsetzen und „die (Wechsel-)Wirkungen der nach der Finanzmarktkrise beschlossenen Regulierungsmaßnahmen untersuchen“ (Zeile 3165 ff.) möchte. Eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Regulierungsvorschriften für Kreditinstitute in den Jahren 2005, 2007, 2010, 2013, 2016“ (WD 4 – 3000 – 030/17) listet alleine für die Jahre 2010, 2013 und 2016 annähernd 2 000 Regulierungsmaßnahmen auf.

Weiter heißt es im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur Finanzmarktregulierung: „Dabei wollen wir prüfen, ob ihre Ziele erreicht wurden und ob die Regulierung und die Aufsicht nach dem Grundsatz der doppelten Proportionalität ausgerichtet sind. Dort, wo es notwendig ist, werden wir auf eine Nachjustierung auch auf europäischer und internationaler Ebene hinwirken. Wir wollen dabei insbesondere kleine Institute entlasten, soweit von ihnen geringe Risiken für die Finanzstabilität ausgehen.“

Das Ziel, die verabschiedeten Finanzmarktregulierungen, gerade auch im Hinblick auf Wechselwirkungen, zu überprüfen, ist ambitioniert, aber aus Sicht der Fragesteller zu begrüßen und erforderlich. Die Evaluierung kann Bedeutung auch für die künftige Ausrichtung der Regulierungspolitik im Finanzmarktbereich entfalten, die nach Ansicht der Fragesteller bislang zu stark durch die Betrachtung einzelner Problemlagen geprägt war und dem Zusammenwirken der verschiedenen Regulierungsschritte zu wenig Beachtung geschenkt haben könnte. Während jede Einzelmaßnahme der zurückliegenden Reformen für sich begründbar gewesen sein mag, ist doch zu vermuten, dass ungewollte Probleme aus der gesamten Fülle der Rechtsänderungen entstanden und aus der Tatsache, dass der Einführungsgeschwindigkeit und -reihenfolge der Reformmaßnahmen eine Gesamtbetrachtung nicht gerecht werden konnte.

Eine Bestandsaufnahme der Regulierung im Finanzdienstleistungsbereich kann nur dann sinnvoll angegangen werden, wenn Klarheit darüber besteht, was Ziel und Zweck von Regulierungsmaßnahmen sein soll.

Finanzmärkte haben umfassende Aufgaben. Sie müssen die Wirtschaft finanzieren und den Menschen die Möglichkeit geben, Eigentum aufzubauen. Dabei können Zielkonflikte auftreten. Deshalb muss die Politik sehr genau beobachten, ob und welche Risiken entstehen. Die Politik muss sich stetig aufs Neue hinterfragen, ob die Regulierung dem Ziel gerecht wird, ein stabiles, aber auch funktionsfähiges Finanzsystem zu schaffen.

In den Jahren nach der Staatsschulden- und Finanzmarktkrise standen zunächst die Marktstabilität und der Verbraucherschutz im Mittelpunkt der Reformen. Es stellt sich die Frage, ob dabei andere Aspekte ins Hintertreffen geraten sind, etwa die Effizienz, die Innovationsfähigkeit oder die Dynamik des Bankenmarktes durch die herrschende Wettbewerbsintensität.

Durch die Implementierung der neuen regulatorischen Anforderungen hat sich der betriebliche Aufwand deutscher Banken in den letzten Jahren tendenziell erhöht. Es ist zugleich anzunehmen, dass die Lasten dabei nicht gleich verteilt waren. Damit würde die Regulierungspolitik unmittelbar in den Wettbewerb am Bankenmarkt eingreifen. Sie betriebe damit ungewollt Strukturpolitik. Nur ein funktionierender Wettbewerb zwischen den drei Säulen der deutschen Banklandschaft sowie den Instituten selbst setzt die notwendigen Anreize, damit der Bankensektor die von ihm erwarteten Leistungen tatsächlich erbringt.

Neben den entstandenen Kosten für Finanzinstitute müssen bei einer Evaluierung der umgesetzten Finanzmarktregulierungen auch die Folgen für die Realwirtschaft und die Verbraucher betrachtet werden. Die Finanzmarktregeln sollten daher mit Blick auf ihre Rückwirkung auf die Volkswirtschaft insgesamt evaluiert werden.

Es fehlt nach Ansicht der Fragesteller bislang an einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung sämtlicher geltenden und geplanten Regulierungsmaßnahmen auf globaler, europäischer und nationaler Ebene.

1. Hat die Bundesregierung bislang – und damit schon vor einer möglicherweise umfassenden anstehenden Evaluierung – Änderungsbedarf hinsichtlich der Finanzmarktregulierung erkannt?
Wenn ja, wo sieht sie Änderungsbedarf, wo bedarf es mehr Regulierung, wo bedarf es einer Anpassung der geltenden Regulierung?
2. Wann will die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigte Evaluierung der Finanzmarktregulierungen in Angriff nehmen, und bis wann soll diese abgeschlossen sein?
3. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Evaluierung vorzunehmen?
4. Welche konkreten Ziele bzw. welche Fragestellungen sollen bei der Untersuchung im Vordergrund stehen?

5. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass die Evaluation von einem unabhängigen, wissenschaftlichen Institut durchgeführt werden soll?

Wie wird die Evaluierung durchgeführt?

Wer erstellt das Konzept der Evaluierung, und wer soll sie durchführen?

Die Fragen 1 bis 5 werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium der Finanzen hat ein EU-weites Verfahren mit Teilnahmewettbewerb zur Vergabe eines Gutachtens zur „Evaluierung gesamt- und finanzwirtschaftlicher Effekte der Reformen der europäischen Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise“ durchgeführt. Als Ergebnis hat das Bundesministerium der Finanzen das wissenschaftliche Forschungszentrum SAFE („Sustainable Architecture for Finance in Europe“) an der Universität Frankfurt am Main mit der Erstellung eines Forschungsgutachtens beauftragt. Das Forschungsgutachten untersucht – wie auch im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen – die (Wechsel-)Wirkungen der nach der Finanzkrise beschlossenen Regulierungsmaßnahmen und soll überprüfen, ob ihre Ziele erreicht wurden und ob Regulierung und Aufsicht nach dem Grundsatz der doppelten Proportionalität ausgerichtet sind.

Zu diesem Zweck soll das Forschungsgutachten die übergeordnete Frage beantworten, inwieweit die europäischen Reformen der Finanzmarktregulierung neben der jeweiligen spezifischen Zielsetzung auch insgesamt zum übergeordneten Ziel der Stabilität bei gleichzeitiger Funktionalität des Finanzsystems beitragen. Dazu sollen neben der regulatorischen und gesamtwirtschaftlichen Zielerreichung der Reformen auch unerwünschte Nebenwirkungen und regulatorische Lücken identifiziert werden.

Das Forschungsgutachten wird aktuell vom Auftragnehmer fertiggestellt. Nach Abnahme durch den Auftraggeber wird der Endbericht voraussichtlich Anfang 2019 veröffentlicht werden. Es ist auch geplant, das Forschungsgutachten an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu übersenden.

Das Bundesministerium der Finanzen wird auf Basis des Forschungsgutachtens bei Bedarf konkrete Maßnahmen in Bezug auf die in den Fragen genannten Bereiche identifizieren.

6. Welches ordnungspolitische Leitbild liegt der Untersuchung in dieser Hinsicht zugrunde?

Welche Rolle spielt die spezifische, dreigliedrige Bankenmarktstruktur in Deutschland im Zuge der Untersuchung?

Für die Bundesregierung hat das Prinzip einer unabhängigen Evaluierung durch ein externes Forschungsgutachten einen hohen Stellenwert. Als Leitmotiv der Untersuchung und zur Bewertung der Reformen wurde das Prinzip der Kostenminimierung bzw. Nutzenmaximierung als Optimalitätskriterium vorgegeben. Dementsprechend soll insbesondere betrachtet werden, ob ein höherer Nutzen der Regulierung bei konstanten Kosten möglich ist bzw. Kosten und unerwünschte Nebenwirkungen bei konstanter Zielerreichung gesenkt werden können.

Grundsätzliche regulatorische und politische Implikationen aufgrund der dreigliedrigen Bankenmarktstruktur werden im Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung insofern berücksichtigt, als auch die Frage beantwortet werden soll, ob die Reformen gleiche Effekte innerhalb des Bankensektors bewirkt haben.

7. Wird die Bundesregierung neben dem Blick in die Vergangenheit, bei der anstehenden Evaluierung auch einen Blick in die Zukunft werfen, wobei hier die Erfordernisse neuer oder bislang nur unzureichender Regulierungsmaßnahmen gemeint sind?

Wird die Bundesregierung in ihre Evaluierungsberichte beispielsweise auf die Erfordernisse der Digitalisierung und den damit möglicherweise neuen, disruptiven, digitalen Geschäftsmodellen für den Finanzmarkt eingehen?

Im Rahmen des Gutachtens sollen insbesondere auch Teile der Finanzmarktregulierung identifiziert werden, in denen eine Steigerung der Effizienz zukünftig erreicht werden kann bzw. Kosten und unerwünschte Nebenwirkungen bei konstantem Beitrag zur Finanzstabilität reduziert werden können. Darüber hinaus wird das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung Bereiche und Themen benennen, bei denen aus Sicht der Wissenschaftler eine Verschärfung der Regulierung in Zukunft geprüft werden sollte. Demzufolge liegt die Abdeckung bestimmter Themen und Bereiche im Ermessen der Wissenschaftler bzw. ergibt sich aus den Ergebnissen der durchgeführten Analysen.

8. Welche Kosten veranschlagt die Bundesregierung für die Erstellung der Evaluierung der Finanzmarktregulierung?

Für den Forschungsauftrag zur Evaluierung der Effekte der Reformen europäischer Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise wird ein Abgeltungsbetrag in Höhe von insgesamt 160 166,87 Euro gezahlt. Das vereinbarte Entgelt umfasst die gesamte Leistung und ist ein Bruttoentgelt.

9. Wird die Bundesregierung alle getätigten Regulierungsschritte der letzten zehn Jahre untersuchen oder sich auf einzelne Aspekte konzentrieren?

Wird sie sich dabei auf einzelne Sektoren im Finanzbereich beschränken (z. B. Banken)?

Welche Regulierungsvorschriften wird die Bundesregierung untersuchen?

Das an das Forschungszentrum SAFE vergebene Gutachten konzentriert sich vorrangig auf die vier Bereiche Eigenkapitalregulierung, Liquiditätsregulierung, Regulierung bezüglich Marktdisziplin und „Bail-in“ im Bankensektor sowie auf die Regulierung von OTC-Derivaten und untersucht jeweils die entsprechenden Regulierungsvorschriften. Dabei wird aufgrund von Effizienzüberlegungen vorrangig auf den Gesamteffekt der jeweiligen Regulierung abgestellt und somit keine Analyse jedes einzelnen Reformelementes bzw. Reformschrittes vorgenommen.

10. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass sie die umfangreichen Wechselwirkungen der Finanzmarktregulierung richtig misst und erfasst?

Um die umfangreichen Wechselwirkungen möglichst präzise zu erfassen und zu messen, enthält das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung neben Untersuchungen einzelner Gruppen von Reformmaßnahmen insbesondere auch eine Analyse des Zusammenwirkens der Reformen der Finanzmarktregulierung und ihrer Effekte auf den gesamten Finanzsektor und auf die Finanzstabilität. Darüber hinaus hat die Bundesregierung besondere Anforderungen an die zu nutzende Methodik der Untersuchung gestellt. Daher basieren die Ergebnisse des Gutachtens hauptsächlich auf modernen Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung (u. a. partielle und allgemeine Gleichgewichtsanalysen). Diese Methoden haben das Ziel, kausale Effekte bzw. belastbare Wirkungs-

zusammenhänge der Reformen zu bestimmen. Damit soll eine Identifikation der Effekte der Reformen ermöglicht werden, um auf dieser Basis auch Aussagen über die Interaktion verschiedener Reformen treffen zu können.

11. Wird die Bundesregierung untersuchen, in welchen Bereichen des Finanzmarktes weiterhin Ansteckungsgefahren bestehen, welche Folgen diese Gefahren haben und wie ihnen regulatorisch begegnet werden kann?

Das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung wird unter anderem untersuchen, wie sich die Ansteckungsgefahr im Bankensektor im Zuge der Reformen entwickelt hat. Dabei werden basierend auf Simulationsstudien auch die hypothetischen Folgen dieser Gefahren bestimmt und es wird bewertet, in welchem Ausmaß die Auswirkungen von Ansteckungseffekten durch regulatorische Maßnahmen begrenzt werden.

12. Nach welchen Kriterien genau will die Bundesregierung untersuchen, ob einzelne Schritte der Finanzmarktregulierung und der entstehende Gesamtrahmen der Finanzmarktregulierung zielgenau, wirksam und angemessen sind?
13. Wird die Bundesregierung die konkreten Implikationen der regulatorischen Anforderungen für Finanzmarktakteure untersuchen (z. B. für Strategie- und Geschäftsmodelle, IT-Systeme und Ressourcenmanagement)?
14. Wird die Bundesregierung bei der Evaluierung auch die auf Seiten der Finanzinstitute entstandenen Kosten begutachten und gegebenenfalls berechnen lassen?

Die Fragen 12 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung unternimmt zur Beurteilung der Zielgenauigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit der Finanzmarktregulierung mehrere Schritte. Die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit auf Ebene einzelner Reformen wird durch die Überprüfung der jeweiligen Zielerreichung durch geeignete empirische Methoden ermittelt. Die mit Hilfe dieser Methoden ermittelten kausalen Effekte lassen Aussagen über die Wirksamkeit einerseits und ggf. über unbeabsichtigte Nebenwirkungen im Sinne der Angemessenheit andererseits zu. Zur Beurteilung der Wirksamkeit und Angemessenheit in Bezug auf den deutschen Finanzsektor und die Volkswirtschaft insgesamt werden gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen der Regulierung im Sinne der Finanzstabilität ermittelt und einander gegenübergestellt. Als Teil dieser gesamtwirtschaftlichen Kosten werden auch die betriebswirtschaftlichen Kosten betrachtet. Insofern ist auch eine Begutachtung und Approximation dieser Kosten und der Implikationen für die Geschäftstätigkeit der Finanzmarktakteure ein Bestandteil der Evaluierung durch das Forschungsgutachten.

15. Welche Bedeutung soll der Frage zukommen, ob die nach der Finanzmarktkrise beschlossenen Regulierungsmaßnahmen den Verhältnissen einfach strukturierter Institute mit risikoarmen Geschäftsmodellen einerseits und denen von international aktiven, großen Häusern mit risikoreicheren Geschäftsmodellen andererseits jeweils Rechnung tragen (Proportionalitätsprinzip)?

Das Proportionalitätsprinzip spielt vor dem Hintergrund der besonderen Struktur des deutschen Bankensektors bei der Evaluierung der Regulierungsmaßnahmen eine wichtige Rolle. Es wird in dem Gutachten insbesondere untersucht, inwiefern die von Banken aufgrund der neuen Regulierungsmaßnahmen zu tragenden

betriebswirtschaftlichen Kosten zu einer überproportionalen Belastung kleinerer Institute geführt haben. Darüber hinaus soll die übergeordnete Fragestellung bearbeitet werden, inwiefern Reformen ihre Ziele unter Wahrung der Proportionalität erreicht haben.

16. Hat die Bundesregierung hinsichtlich des Proportionalitätsprinzips schon Änderungsbedarf erkannt?

Wenn ja, welchen konkreten Änderungsbedarf sieht die Regierung, und welche Maßnahmen hat sie schon unternommen bzw. wird sie unternehmen?

17. Wo hat die Bundesregierung im Zusammenhang mit der vorhergehenden Frage Potenzial für kleinere Institute ausgemacht, um die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD beschriebene Entlastung kleinerer Institute zu ermöglichen?

Die Fragen 16 und 17 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist entschlossen, dem Proportionalitätsprinzip in der Bankenregulierung noch stärker Rechnung zu tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das für deutsche Institute anzuwendende Bankaufsichtsrecht in erheblichem Umfang durch unmittelbar geltende EU-Verordnungen und in nationales Recht umzusetzende EU-Richtlinien geprägt ist.

Die Bundesregierung setzt sich bei den derzeit noch andauernden Verhandlungen zur Überarbeitung der Kapitaladäquanzverordnung CRR und der Kapitaladäquanzrichtlinie CRD auf europäischer Ebene intensiv für Maßnahmen zur Entlastung kleinerer Institute mit risikoarmen Geschäftsmodellen ein. Insbesondere werden Entlastungen im Bereich des Meldewesens und der Offenlegungspflichten angestrebt. Hierzu soll es einen Bericht der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) geben, der der Frage nachgeht, wie Meldeanforderungen reduziert werden können, verbunden mit einer quantifizierter Vorgabe, um welchen Anteil die Kosten insbesondere kleinerer Institute dadurch sinken sollen. Des Weiteren soll die EBA eine Machbarkeitsstudie zu einem vollständig integrierten Meldewesen vorlegen. Darüber hinaus werden in dem Legislativentwurf Schwellenwerte für verschiedene vereinfachte Standardansätze angehoben. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die von Deutschland entwickelte vereinfachte Anforderung an die mittelfristige stabile Refinanzierung ebenfalls aufgenommen wird.

Nach Abschluss der Arbeiten an der CRR und CRD wird die Bundesregierung prüfen, ob weitere Entlastungsmaßnahmen erforderlich sind. Die Bundesregierung, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Deutsche Bundesbank stehen hierzu in Austausch mit den Verbänden der Kreditwirtschaft.

18. Soll bei der Regulierung neben der wahrscheinlichen Betrachtung der Belastung von Banken unterschiedlicher Komplexität, unterschiedlicher Risikoprofile und unterschiedlicher Größe auch der Aspekt der Rückwirkung regulatorischer Vorgaben auf die Wettbewerbsintensität am Bankenmarkt und die Bankenmarktstruktur berücksichtigt werden?

Der hier angesprochene Aspekt des Wettbewerbs am deutschen Bankenmarkt wird von der Bundesregierung bei ihren Überlegungen zur Förderung des Proportionalität berücksichtigt, indem bei der Entscheidung über regulatorische Vorgaben die Zielsetzung verfolgt wird, auf Grundlage des Drei-Säulen-Modells eine vielfältige Bankenlandschaft zu erhalten und zu fördern.

19. Wie hat sich die Finanzmarktregulierung in den letzten zehn Jahren nach Ansicht der Bundesregierung auf den Wettbewerb und insbesondere auf die Vermeidung eines „Too-big-to-fail“ auf nationaler und auf internationaler Ebene ausgewirkt?

Wird die Bundesregierung die Frage der Systemrelevanz in der Evaluierung berücksichtigen?

20. Sieht die Bundesregierung die Gefahr eines „Too-big-to-fail“ in Deutschland nach wie vorgegeben?

Sieht die Bundesregierung diese Gefahr auf internationaler Ebene?

Wenn die Bundesregierung jeweils eine Gefahr hinsichtlich der Systemrelevanz sieht, welche Schritte gedenkt sie zu unternehmen, um die Gefahr zu reduzieren?

Die Fragen 19 und 20 werden gemeinsam beantwortet.

Eine der wesentlichen Erkenntnisse aus der Finanzkrise war die Einsicht in die Notwendigkeit, die „Too-big-to-fail“-Erwartungen der Finanzmärkte durch geeignete regulatorische Maßnahmen zu reduzieren. Das übergeordnete Ziel dieser Maßnahmen ist der Abbau von Fehlanreizen für die Übernahme exzessiver Risiken. Zu diesem Zweck wurden internationale, europäische und nationale Regelwerke erlassen, die verschiedene Sektoren des Finanzmarkts adressieren. Aufgrund der besonderen Relevanz des „Too-big-to-fail“-Themas betrifft die Mehrzahl der Maßnahmen den Bankensektor. Die Regulierung der letzten zehn Jahren verfolgt in dieser Hinsicht einen mehrstufigen Ansatz, der einerseits darauf abzielt, die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls von systemrelevanten Instituten zu minimieren (Verbesserung der Widerstandsfähigkeit durch Erhöhung der Eigenmittel- und Liquiditätsausstattung, etwa durch zusätzliche Kapitalpuffer) und andererseits das Ausmaß oder die Folgen eines möglichen Ausfalls solcher Institute durch verbesserte Sanierungs- und Abwicklungsverfahren zu reduzieren. Zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit müssen Institute beispielsweise über ausreichende berücksichtigungsfähige Eigenmittel und Verbindlichkeiten verfügen, die im Abwicklungsfall für eine Verlustabsorption und Rekapitalisierung durch „bail-in“ zur Verfügung stehen. Zusätzlich müssen diese Institute Sanierungspläne erstellen, die der Vorbereitung auf den Krisenfall dienen bzw. dessen Vermeidung oder Bewältigung bezwecken.

In Verbindung mit der Schaffung eines europäischen Abwicklungsregimes haben die genannten Maßnahmen dazu beigetragen, die Gefahr des „too-big-to-fail“ und damit die Wahrscheinlichkeit systemischer Risiken signifikant zu verringern. Die Bundesregierung das Ziel, diese Risiken noch weiter zu minimieren, und dringt auf europäischer Ebene darauf, die Abwicklungsfähigkeit systemrelevanter Banken durch quantitativ und qualitativ hochwertige „Bail-in“-Puffer weiter zu erhöhen.

Das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung wird sich explizit auch mit den bisherigen Reformen auseinandersetzen, die das „too-big-to-fail“ als eine wesentliche Quelle systemischen Risikos adressieren. Dabei sind empirisch belastbare Aussagen zu den Beiträgen dieser Reformen u. a. zur Reduktion systemischer Risiken und zur Erhöhung der Verlustabsorptionsfähigkeit zu erwarten.

21. Wird die Bundesregierung untersuchen, ob Regulierungen das Risiko einer regulatorisch induzierten Strukturpolitik bergen?

Wenn ja, wie wird die Bundesregierung dieser Frage auf den Grund gehen?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die EU-Regulierungspolitik hinsichtlich des deutschen Drei-Säulen-Systems?

Auf die Antwort zu den Fragen 16 und 17 wird verwiesen.

23. Wird im Zuge der Evaluierung der Finanzmarktreformen auch die Qualität und die Effizienz der Institutionen geprüft werden, die für die Einhaltung der Regeln und deren Interpretation im Rahmen der täglichen Aufsicht verantwortlich sind?

Für die Bestimmung der Effekte der Reformen der Finanzmarktregulierung ist die Qualität und Effizienz der mit verschiedenen Aspekten der Finanzaufsicht befassten Institutionen von Bedeutung. Das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung soll auch qualitative Betrachtungen zu dieser Frage enthalten.

24. Was versteht der Bundesminister der Finanzen unter seiner angekündigten „Industriepolitik für Banken“ konkret (www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundesfinanzminister-wirtschaftsweise-kritisiert-finanzminister-scholz-fuer-dessen-ruf-nach-groesseren-banken/23014118.html)?

Dient diese Industriepolitik dazu, am Drei-Säulen-System festzuhalten und es auf europäischer Ebene zu stärken oder sieht der Bundesfinanzminister eher eine Zukunft in wenigen starken Banken, wie dies teils in anderen europäischen Ländern der Fall ist?

Zu einer starken Volkswirtschaft gehört eine starke Finanzindustrie, die in der Lage sein muss, die ganze Bandbreite an Finanzprodukten bereitzustellen, die Verbraucher und Unternehmen benötigen. Hierbei spielen kleine und mittlere, vorrangig regional tätige Finanzinstitute eine zentrale Rolle als Finanzpartner – insbesondere für Verbraucher und den Mittelstand vor Ort. Ebenso wichtig ist, dass die Finanzindustrie die globaltätigen deutschen Unternehmen weltweit unterstützen kann. Das setzt hinreichende Ertragsstärke und Geschäftsvolumina voraus, um im globalen Wettbewerb mit internationalen Instituten bestehen zu können. Das gilt gleichermaßen für alle drei Säulen des deutschen Finanzsektors.

25. Soll evaluiert werden, ob die Tendenz zu vollharmonisierenden Richtlinien und Verordnungen von der EU-Ebene im Sinne der optimalen Leistungsfähigkeit des deutschen Bankensektors ist?

Das Forschungsgutachten zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung untersucht die Effekte der Reformen der europäischen Finanzmarktregulierung seit der Finanzkrise. Insofern erfolgt durch das Gutachten auch eine direkte unmittelbare Betrachtung der Auswirkungen vollharmonisierter Richtlinien und Verordnungen auf die deutsche Finanzstabilität und damit auf die realwirtschaftliche Funktionsfähigkeit des deutschen Finanzsystems.

26. Plant die Bundesregierung eine Bewertung der konkreten Regelumsetzung bei EU-Vorgaben (z. B. Effekte der Nutzung nationaler Umsetzungsspielräume)?
27. Plant die Bundesregierung einen Vergleich mit anderen europäischen Ländern, was die Umsetzung der europäischen Finanzmarktregulierungen anbelangt?
28. Wird die Bundesregierung die Umsetzung europäischer Richtlinien in deutsches Recht hinsichtlich des sog. Gold-Plating („Draufsatteln“ von nationalen Regeln auf die EU-Vorgaben, also keine 1:1-Umsetzung) evaluieren?

Die Fragen 26 bis 28 werden gemeinsam beantwortet.

Die EU-Kommission führt nach ihren Leitlinien zur besseren Rechtsetzung für relevante Europäische Rechtsakte regelmäßige Evaluierungen und „Fitness Checks“ durch. Europäische Richtlinien setzt die Bundesregierung bei ihren Gesetzentwürfen grundsätzlich 1:1 in deutsches Recht um. Ferner finden auch für relevante Umsetzungsrechtsakte auf nationaler Ebene regelmäßig Evaluierungen statt, die entweder bereits in den Gesetzesmaterialien selbst vorgesehen sind (z. B. im EinSiG zur Einlagensicherung) oder auf Initiative der Bundesregierung selbst durchgeführt werden. Angesichts der Verschiedenheit der betreffenden Regelungen und deren Wirkungsbereich wäre es hier angezeigt, einen individuellen Ansatz für die Bewertung dieser Rechtsakte zu wählen. Es ist derzeit weder ein Forschungsgutachten zur allgemeinen Bewertung der Umsetzung europäischer Verordnungen oder Richtlinien noch ein Gutachten zum Vergleich mit anderen Ländern geplant.

29. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Belastungen der Kreditwirtschaft durch bürokratische Anforderungen (wie z. B. Meldeanforderungen der Bankenaufsicht) sowie durch die Implementierung von Rechtsvorschriften zu senken?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 5 wird verwiesen.

30. Liegen Ergebnisse des Forschungsvorhabens aus dem Jahr 2017 bereits vor (das Bundesministerium der Finanzen hatte am 29. Mai 2017 ein Forschungsvorhaben „Evaluierung gesamt- und finanzwirtschaftlicher Effekte der Reformen der europäischen Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise“ ausgeschrieben; Abgabefrist für Angebote war der 29. Juni 2017; die vorgesehene Vertragslaufzeit belief sich auf sechs Monate)?

Falls ja, inwieweit sollen die Ergebnisse des Forschungsvorhabens Eingang in die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigte Evaluierung finden?

Falls nein, bis wann ist mit Ergebnissen zu rechnen?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 5 wird verwiesen.

31. Wie verhält sich die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigte Untersuchung zu entsprechenden, auf internationaler Ebene vereinbarten Initiativen, etwa dem „Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms“ des Financial Stability Board (FSB) (siehe www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Featured/G20/G20-Documents/FSB-proposed-framework-for-post-implementation-evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=2)?
32. Sind der Bundesregierung weitere internationale Evaluierungsvorhaben bekannt?
Wenn ja, welche, und wird die Bundesregierung diese bei der eigenen Evaluierung berücksichtigen?

Die Fragen 31 und 32 werden gemeinsam beantwortet.

Die inhaltliche und methodische Konzeption des Forschungsgutachtens zur Evaluierung der Finanzmarktregulierung bezieht sich direkt auf das genannte FSB Rahmenwerk. Das Rahmenwerk ist als Orientierung und Ausgangslage für die inhaltliche und methodische Bearbeitung des Forschungsvorhabens zu berücksichtigen. Daher weisen die im Gutachten genutzten Methoden beispielsweise eine hohe Übereinstimmung mit der im Evaluierungsprojekt des FSB zur Untersuchung der Effekte der G20-Reformen auf Infrastrukturfinanzierungen verwendeten Methoden auf (verfügbar unter www.fsb.org/wp-content/uploads/P201118-1.pdf).

Neben diesem Vorhaben ist der Bundesregierung auf internationaler Ebene unter anderem ein ebenfalls abgeschlossenes Vorhaben des FSB zur Evaluierung der Reformen im Bereich „Over-the-Counter“-Derivate bekannt (verfügbar unter www.fsb.org/wp-content/uploads/R191118-1-1.pdf). Da zur Evaluierung ein externes Forschungsgutachten an unabhängige Wissenschaftler ausgeschrieben wurde, liegt die Entscheidung über die Berücksichtigung spezifischer internationaler Vorhaben im Einzelnen bei den beauftragten Wissenschaftlern.

33. Wann und in welchen konkreten Schritten und mit welchen Maßnahmen will die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigte Evaluierung in Bezug auf den Verbraucherschutz in Angriff nehmen?
34. Welchen Fragestellungen wird die Bundesregierung bei der Evaluierung beim Verbraucherschutz nachgehen?
35. Sollen bei der Evaluierung der Vorschriften des finanziellen Verbraucherschutzes auch Reaktionen auf Anbieterseite auf solche Vorschriften in den Blick genommen werden (z. B. der Rückzug von Banken aus der Anlageberatung in Wertpapieren)?

36. Wird für die Bundesregierung die Ermittlung der Kundenveränderung in der Evaluierung eine Rolle spielen?

Welche konkreten Fragestellungen wird die Bundesregierung diesbezüglich untersuchen?

Wird die Bundesregierung diesbezüglich sowohl die Aufsicht als auch Verbraucherschutzorganisation und Finanzinstitute befragen?

Die Fragen 33 bis 36 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung beobachtet die Marktentwicklungen und prüft inwieweit Nachbesserungsbedarf im Bereich der Finanzmarktregulierung und im Verbraucherschutz besteht. Da es sich weitestgehend um EU-Vorgaben handelt, müssen eventuelle Nachbesserungen zunächst auf EU-Ebene erfolgen.

Hierzu ist eine Konsultation von Anlegern, Verbraucherschutzorganisationen und den Verbänden der Finanzindustrie geplant. Daneben sollen auch die Erkenntnisse der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu den Vorgaben der überarbeiteten EU-Finanzmarktrichtlinie (MiFID II) einbezogen werden. Es ist geplant, die Überprüfung im Sommer 2019 abzuschließen.

Das Bundesministerium der Finanzen erarbeitet derzeit gemeinsam mit der BaFin konkrete Fragestellungen, die im Rahmen der Konsultation zur Beantwortung vorgelegt werden sollen.

37. Sind der Bundesregierung bislang schon Fälle bekannt, wie Kunden auf die Regulierung im Finanzmarkt reagieren, die nicht erwünscht sind?

Ist der Bundesregierung bekannt, ob sich das Anlageverhalten der Kunden sowie die Anlageberatung aufgrund einer Vielzahl der Informationen (z. B. Produktinformationsblättern) oder der neuen Pflicht zur Sprachaufzeichnung verändert haben?

Wird dieser Aspekt sowohl aus Sicht der Finanzinstitute aber auch aus Sicht der Kunden bei der Evaluierung untersucht werden?

Liegen der Bundesregierung hierzu schon Erkenntnisse vor, und hat sie schon Handlungsbedarf ausgemacht?

Welche Maßnahmen kann sich die Bundesregierung vorstellen, um negative Folgen, die vermutlich nicht gewollt waren, zukünftig zu vermeiden?

Zu einer etwaigen Veränderung des Anlegerverhaltens sowie zur Erbringung der Wertpapierdienstleistung der Anlageberatung liegen der Bundesregierung keine Informationen vor. Diese Themen werden im Rahmen der o. g. Überprüfung ebenfalls Berücksichtigung finden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 33 bis 36 verwiesen.

38. Wird die Bundesregierung die Produktinformationsblätter evaluieren?

Welchen Handlungsbedarf hat die Bundesregierung hinsichtlich der Produktinformationsblätter schon ausgemacht?

Im Rahmen der geplanten Überprüfung werden auch die Vorgaben zu Produktinformationsblättern, insbesondere solchen nach der PRIIPS-Verordnung, Berücksichtigung finden. Insoweit wird vor allem die Frage der Verzahnung der Vorgaben der PRIIPS-Verordnung mit den MiFID-II-Vorgaben zu erörtern sein. Da es sich auch insoweit um EU-Vorgaben handelt, könnten etwaige Nachbesserungen nur auf EU-Ebene erfolgen.

39. Wird die Bundesregierung die Erstellung eines Risikoprofils des jeweiligen Kunden evaluieren?

Ist der Bundesregierung in diesem Zusammenhang bekannt, dass Kunden beispielsweise keine Aktienberatung bzw. Aktienempfehlungen durch ihre Bank erhalten, wenn sie ein konservatives Risikoprofil haben, selbst wenn sie langjährige Erfahrung in diesem Anlagebereich aufweisen können (www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/geldanlage-und-mifid-ii-her-mit-coca-cola-15377848.html; www.wiwo.de/my/finanzen/boerse/finanzmarkt-richtlinie-mifid-ii-die-neuen-regeln-im-praxis-test/20989702.html?ticket=ST-3177816-OQlyxe39X9uKlCQ64svY-ap1)?

Ist der Bundesregierung bewusst, dass diese Kunden nur noch die Alternative haben, auf solche Anlageinvestitionen zu verzichten oder solche Anlagen ohne Beratung zu kaufen?

Die Überprüfung wird auch die Vorgaben zur Geeignetheitsprüfung umfassen, in deren Rahmen die Risikobereitschaft des Kunden neben seinen Kenntnissen und Erfahrungen, seinen übrigen Anlagezielen sowie seinen finanziellen Verhältnissen, aus denen das Wertpapierdienstleistungsunternehmen die finanzielle Verlusttragfähigkeit des Kunden ermittelt, zu berücksichtigen ist.

Grundsätzlich muss jedes Wertpapierdienstleistungsunternehmen im Rahmen seiner Geschäftspolitik unter Beachtung aufsichtlicher Vorgaben bestimmen, inwieweit es eine Aktienberatung anbietet und Aktien empfiehlt.

Eine generelle Aussage, dass konservativen Kunden keine Aktien empfohlen werden können, lässt sich vor dem Hintergrund, dass die Risikobereitschaft nur ein Aspekt der Geeignetheitsprüfung ist, nicht treffen.