

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Katja Hessel, Frank Schäffler, Markus Herbrand, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Pascal Kober, Carina Konrad, Ulrich Lechte, Oliver Luksic, Till Mansmann, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Evaluierung der Finanzmarktregulierungen

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 Gesamtbeurteilung 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.

Wir fragen die Bundesregierung:

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?

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

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

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?

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

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?

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

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?

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?

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)?

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

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?
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?
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?

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?
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?

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?

38. Wird die Bundesregierung die Produktinformationsblätter evaluieren?

Welchen Handlungsbedarf hat die Bundesregierung hinsichtlich der Produktinformationsblätter schon ausgemacht?

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?

Berlin, den 7. November 2018

Christian Lindner und Fraktion

