

Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken

Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der
Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken - BVR

Prof. Dr. Andreas Hackethal

Goethe Universität
Frankfurt/Main

Prof. Dr. Roman Inderst

Goethe Universität
Frankfurt/Main

30. September 2015

Danksagung

Die Autoren dieser Studie danken Herrn Dr. Thomas Etheber und Herrn Dr. Johannes Muck für ihre engagierte und eigenständige Mitarbeit an dieser Studie.

Die Autoren danken auch allen Teilnehmern des Workshops in Frankfurt, den Interviewpartnern von Banken und Regionalverbänden sowie den über 500 teilnehmenden Instituten. Wir danken Herrn Dr. Klaus Möller und Herrn Thomas Stamm als Ansprechpartner und Koordinatoren im Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) sowie Herrn Dr. Ruben Lanzerath und seinen Mitarbeitern.

Kurzdarstellung der Ergebnisse

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken durch Prof. Dr. Andreas Hackethal und Prof. Dr. Roman Inderst unter Mitwirkung von Dr. Thomas Etheber und Dr. Johannes Muck erstellt. Der Auftrag lautet, die Auswirkungen der Regulatorik auf mittelständische Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaften zu analysieren und nach Möglichkeit zu quantifizieren. Im Sinne einer volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung sollen ferner Auswirkungen, die über die Banken als unmittelbare Adressaten hinausgehen, dargestellt und Empfehlungen für die Konzeption und Evaluierung regulatorischer Maßnahmen abgeleitet werden.

Eine Quantifizierung regulatorischer Kosten wird mittels einer Erhebung von über 500 Genossenschaftsbanken geleistet, wobei die Auswertung eines Fragebogens mit der Auswertung von Daten aus dem internen Rechnungswesen verknüpft wird. Hieraus ergeben sich die folgenden ausgewählten Ergebnisse:

1. Unter den ausgewählten Bereichen ist die Ressourcenbelastung beim Meldewesen mit einem enormen, teilweise nur händisch zu bewältigendem Aufwand und beim Anlegerschutz mit einem hohen dokumentarischen Anteil vergleichsweise am höchsten. Bei Instituten mit Bilanzsumme unter 250 Mio. € liegt die höchste Zunahme der Ressourcenbelastung durch neue regulatorische Maßnahmen im Bereich des Meldewesens, bei größeren Instituten im Bereich des Anlegerschutzes.
2. Auch wenn die regulatorischen Kosten mit der Institutsgröße steigen, so fallen diese bei kleineren Instituten oft weitaus stärker ins Gewicht: Die durchschnittlichen Regulierungskosten (bezogen u. a. auf die Bilanzsumme) liegen bei kleinen Banken oft um ein Vielfaches höher als bei größeren Banken und die Kosten sind auch im Vergleich zum Ertrag weitaus höher.
3. Beispielsweise übersteigen bei sehr kleinen Banken (Bilanzsumme unter 50 Mio. €) die für die Dokumentation im Rahmen des Anlegerschutzes geschätzten Kosten den entsprechenden Rohertrag aus dem Wertpapierberatungsgeschäft, sie liegen aber auch noch bei Banken mit einer Bilanzsumme bis zu 250 Mio. € deutlich über 50 % des entsprechenden Ertrages. Für den - grundsätzlich gerade von den genossenschaftlichen Instituten befürworteten - Anlegerschutz allein werden über alle betrachteten Genossenschaftsbanken jährliche Gesamtkosten für insbesondere zusätzliche Informations- und Dokumentationspflichten von rund 100 Mio. € geschätzt.
4. Die relativ stärkere Belastung kleinerer Banken wird von der überwiegenden Mehrheit – auch der großen Banken – bestätigt und führt vor allem bei diesen zu steigendem Fusionsdruck, einer deutlichen Mehrbelastung der Mitarbeiter bis hin zu den Vorständen und einer deutlichen Verschiebung der Aufmerksamkeit weg von Kunden und weg vom Markt.
5. Gerade bei kleineren Banken binden regulatorische Themen inzwischen einen erheblichen Anteil der Arbeitszeit des Vorstandes. Rund zwei Drittel der Banken mit einer Bilanzsumme bis zu 100 Mio. € geben noch an, dass sich der Vorstand mit mindestens einem Drittel seiner Zeit mit regulatorischen Themen befassen muss. Bei den kleinsten Banken (unter 50 Mio. €) sind die Anteile deutlich höher und sinken dann aber mit zunehmender Bilanzsumme deutlich ab.
6. Gemessen an der erfragten prozentualen Arbeitszeitaufteilung der Mitarbeiter verzeichnen kleinere Banken in den letzten Jahren die deutlichste Erhöhung von Marktfolgetätigkeiten gegenüber Marktaktivitäten: Das Verhältnis von Markt zu Marktfolge nahm bei den kleinsten Banken um die Hälfte ab, ist aber auch bei Banken mit einer Bilanzsumme von bis zu 500 Mio. € noch um ein Viertel gesunken.

7. Die Banken rechnen auch weiterhin mit einer hohen Ressourcenbelastung durch die Regulierung. Unabhängig von der Größenklasse rechnen stets über 80% der Banken damit, dass die höchste Belastung aktuell im Bereich des Meldewesens zu erwarten ist.

Die Studie stellt die vielfältigen und teils hochkomplexen regulatorischen Maßnahmen der letzten Jahre im Überblick dar. Zusammen mit einer detaillierten Darstellung der entsprechenden Maßnahmen in den Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz, die aktuell als besonders problematisch identifiziert wurden, plausibilisiert sie die Angaben der befragten Banken und liefert zudem direkt Anhaltspunkte für Verbesserungsvorschläge. Aus der Analyse der Maßnahmen sowie aus den Ergebnissen eines Workshops mit Genossenschaftsbanken und den sich anschließenden strukturierten Interviews ergeben sich auch vertiefende Einblicke in die Gründe der mangelnden Proportionalität der Regulierung. Trotz der Unterstützung durch den Verband und die verbandsinternen Dienstleistungen fällt kleineren Banken eine möglichst reibungsfreie und kostengünstige Umsetzung der regulatorischen Anforderungen deutlich schwerer, da beispielsweise weder routinierte Strukturen zur Umsetzung der Maßnahmen vorhanden noch die Möglichkeiten zu hausinternen Anpassungen gegeben sind.

Angesichts der wesentlichen Rolle der dezentral aufgestellten Säulen des deutschen Bankensystems für die flächendeckende Versorgung von Privathaushalten und Unternehmen mit Bankdienstleistungen und Krediten dürfen die geschätzten hohen regulatorischen Kosten sowie insbesondere die stärkere Belastung relativ kleiner Banken nicht isoliert betrachtet werden. Die Studie stellt stattdessen einen Rahmen vor zum Einbezug indirekter Kosten sowie auch von Kosten, die bei anderen Parteien als den direkten Adressaten der Regulierung anfallen. Dies wird unter anderem anhand der möglichen Konsequenzen illustriert, die sich aus einer möglichen Einschränkung der Anlageberatung aufgrund hoher regulatorischer Kosten ergeben können („Rendite- und Versorgungslücke“). Hinzu kommt die besondere Bedeutung der dezentral organisierten Säulen des deutschen Bankensystems für die auch langfristig zuverlässige Kreditversorgung von kleinen und mittleren Unternehmen.

Dementsprechend schließen die Empfehlungen an der Notwendigkeit einer umfassenderen Evaluierung der Kosten und des Nutzens bestehender und geplanter regulatorischer Maßnahmen an. Angesichts der zu beobachtenden Harmonisierungsbestrebungen in Europa und eines diesen im Einzelfall zugrunde liegenden Leitbildes, das den Marktgegebenheiten in Deutschland nicht gerecht zu werden scheint, sind hierzu auch die nationalen Stellen gefragt. Die Studie stellt hierbei auch konkrete Beispiele etwa zur Erhebung regulatorischer Kosten bei kleineren Banken vor, durch die die Gründe mangelnder Proportionalität frühzeitig ermittelt werden können.

Die Studie fordert aber auch die Darlegung und Konkretisierung des Nutzens neuer regulatorischer Maßnahmen ein und illustriert dies am Beispiel der geplanten wesentlichen Verschärfung der Meldeanforderungen bei Einzelkrediten („AnaCredit“). Die dokumentierten, bereits bestehenden hohen Kostenbelastungen im Bereich des Meldewesens und darüber hinaus die vor allem in diesem Bereich beobachtete Verletzung der (Kosten-)Proportionalität erfordern eine konkrete Begründung, wie die zusätzlich angeforderten Daten wesentlich die makroprudenzielle Aufsicht verbessern sollen.

Executive Summary

This study was commissioned by the association of German cooperative banks (BVR) and conducted by Prof. Dr. Andreas Hackethal and Prof. Dr. Roman Inderst. It provides an assessment of the implications of current regulatory changes for small and medium-sized German banks.

The study aims to analyze both direct regulatory costs for the respective banks, with a specific focus on potential differences between small and large banks, and indirect costs that arise, for instance, for customers. The quantitative analysis of direct regulatory costs combines a survey among more than 500 German cooperative banks with administrative data and yields, amongst others, the following insights:

1. Reporting requirements and investor protection requirements generate the highest costs among the considered regulatory changes. The former generate a particularly high burden for smaller banks. Overall costs as well as those in all specific areas are considerably higher relative to business size (e.g., balance sheet) for smaller banks.
2. For smaller banks the respective estimated regulatory costs already exceed reported revenues in some areas, notably in the area of advice and security trading for private investors, though even for banks with a balance sheet up to 250 Mio. € regulatory costs exceed 50% of reported revenues.
3. A large majority of banks, including larger banks, share the view that smaller banks are relatively more affected by regulation and that this reduces their ability to innovate and to adequately respond to customer needs, while it increases the pressure to merge. Notably, regulatory topics tie up an increasing share of board members' time: Even within the category of banks with a balance sheet up to 100 Mio. € two thirds still report that board members spend more than one third of their time on regulatory topics.
4. High indirect regulatory costs for all banks, but notably again for smaller banks, are highlighted by the reported shift of their employees' time away from direct customer contact and market activities: The reported relation between activities that are directly related to customer and market contact and other activities has dropped sizably over the last five years – by around one half for the smallest banks and still by around one quarter for banks with a balance sheet up to 500 Mio. €.
5. Banks anticipate still higher regulatory costs. Notably, in each size category 80% of all banks expect that reporting requirements will generate the highest additional costs in the future.

To further identify key problem areas and to validate the results of the survey, a workshop with twenty participants was conducted and followed up by detailed structured interviews. Furthermore, the study documents in detail regulatory changes in the two areas with the highest reported costs (reporting requirements and investor protection). Taken together, these results identify reasons for why smaller banks are more-than-proportionally affected by regulation. Simply by their size and organizational structure, small banks score low on key success factors that ensure a cost-effective implementation of an increasingly complex regulation.

Notably the disproportionately high costs for smaller banks risk affecting negatively the provision of services to average customers given the key role of small and medium-sized banks in the German financial system. Consequently, a key recommendation of this study, for which practical examples are provided, is to fully take into account all economic and social cost of existing and new financial regulation and to assess separately the proportionality of these costs. Given the identified importance of costs in this area, new reporting requirements such as those arising from AnaCredit should be carefully assessed to ensure that benefits indeed outweigh costs – and not the other way round.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	X
Tabellenverzeichnis	XIII
1 Einleitung und Überblick	1
1.1 Auftrag und Hintergrund	1
1.2 Vorgehen	2
1.3 Darstellung ausgewählter Ergebnisse	4
1.3.1 Einordnung der Studie im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse der Bankenregulierung	4
1.3.2 Regulatorische Kosten	5
1.3.3 (Kosten-)Proportionalität	8
2 Allgemeine Anforderungen an eine effektive Regulierung	11
2.1 Formulierung von Anforderungen	11
2.2 Definition und Konkretisierung von Kosten und Nutzen von Regulierung	13
2.2.1 Kosten	13
2.2.1.1 Kosten bei (unmittelbar betroffenen) Adressaten der Regulierung	13
2.2.1.2 Kosten bei mittelbar Betroffenen	14
2.2.1.3 Kosten der Regulierung für Dritte: Regulatorische Kollateralschäden	15
2.2.2 Ziele („Nutzen“) von Regulierung	15
2.2.2.1 Allgemeine Rechtfertigungen und Ziele der Regulierung	15
2.2.2.2 Das mögliche Versagen unregulierter Märkte	16
2.2.2.3 Konkrete Ziele der Bankenregulierung	18
2.3 (Größen-)Proportionalität der Kosten	20
2.3.1 Überblick	20
2.3.2 Analytischer Rahmen	21
2.3.3 Fehlende (Kosten-)Proportionalität trotz identischer Kostenstruktur	22
2.3.4 Fehlende Proportionalität aufgrund unterschiedlicher Technologien zur Umsetzung der Regulierungsmaßnahmen	22
2.3.5 Fehlende Proportionalität aufgrund größenbedingter Kostenvorteile	25
3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem	27
3.1 Funktionen und Formen von Finanzsystemen	27
3.1.1 Übersicht	27
3.1.2 Bank- vs. marktbasierende Finanzsysteme	28
3.2 Das Drei-Säulen-System in Deutschland	32
3.2.1 Überblick	32
3.2.2 Genossenschaftsbanken	33
3.2.2.1 Auftrag und Organisation	33
3.2.2.2 Dezentrale Geschäftstätigkeit	35
3.3 Schwerpunkte	38
3.3.1 Auswahl der Schwerpunkte	38

Inhalt

3.3.2	Finanzierung von KMU	38
3.3.2.1	Bankkredite an KMU.....	38
3.3.2.2	Die Bedeutung von Dezentralität und Nähe	41
3.3.3	Schwerpunkt: Anlageberatung und Vermögensbildung.....	42
3.3.3.1	Hintergrund.....	42
3.3.3.2	Die Rolle von Beratung durch Filialbanken	45
4	Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsystems	48
4.1	Vorgehen	48
4.2	Überblick über Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung	48
4.2.1	Chronologie und Ziele regulatorischer Maßnahmen.....	48
4.2.2	Urheber regulatorischer Maßnahmen.....	50
4.2.3	Zusammenfassung.....	53
4.3	Eingrenzung der Betrachtung	54
4.4	Darstellung ausgewählter Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsystems.....	54
4.4.1	Auswahl	54
4.4.2	Beispiele für Maßnahmen	55
5	Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken.....	60
5.1	Überblick und Vorgehen.....	60
5.2	Studiendesign.....	60
5.3	Ergebnisse der Umfrage.....	61
5.3.1	Beschreibung der Banken	61
5.3.2	Veränderung der Ressourcenbelastung in den letzten fünf Jahren.....	64
5.3.3	Personaleinsatz zur Umsetzung regulatorischer Vorgaben	66
5.3.4	Laufende Kosten zur Einhaltung regulatorischer Vorgaben	67
5.3.5	Unterschiede in der relativen Belastung großer und kleiner Banken	69
5.3.6	Auswirkungen.....	70
5.3.7	Zeitliche Belastung von Mitarbeitern und Vorstand	72
5.3.8	Veränderung der Ressourcenbelastung in den kommenden drei Jahren	74
5.4	Zusammenfassende qualitative Auswertung.....	75
5.4.1	Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz und Meldewesen als zentrale Problemfelder	75
5.4.2	Belastungen und Verzerrungen	76
5.5	(Ökonometrische) Analyse der Regulierungskosten.....	77
5.5.1	Grundlagen.....	77
5.5.2	Anwendung: Meldewesen.....	78
5.5.3	Anwendung: Anlegerschutz	80
5.5.4	Gegenüberstellung von regulatorische Kosten und Ertrag	81
5.5.4.1	Gesamtsicht	81
5.5.4.2	Vergleich der Kosten für regulatorische Maßnahmen im Anlegerschutz mit Erträgen aus dem Wertpapierberatungsgeschäft	84

6	Qualitative Analyse: Meldewesen und Anlegerschutz.....	86
6.1	Zielsetzung.....	86
6.2	Bankaufsichtliches Meldewesen.....	86
6.2.1	Hintergrund.....	86
6.2.2	Entwicklung des regulatorischen Meldewesens in den letzten Jahren	88
6.2.2.1	Überblick	88
6.2.2.2	Fokus: Modernisierung.....	90
6.2.2.3	Fokus: Harmonisierung und Ausbau des europäischen Meldewesens.....	91
6.2.3	Einflussfaktoren der Kosten bei der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich Meldewesen	92
6.2.3.1	Wesentliche Faktoren einer kostengünstigen Compliance im Meldewesen	92
6.2.3.2	Illustration anhand der Meldeanforderungen LCR	95
6.3	Anlegerschutz	99
6.3.1	Überblick.....	99
6.3.2	Wesentliche Initiativen im Anlegerschutz	99
6.3.2.1	Zusammenfassung	99
6.3.2.2	Informations-, Aufklärungs- und Dokumentationspflichten.....	101
6.3.2.3	Interessenskonflikte und Interventionsbefugnisse	103
7	Implikationen.....	105
7.1	Überblick.....	105
7.2	Minimierung regulatorischer Kosten	106
7.2.1	Hintergrund.....	106
7.2.2	Ableitung von Anforderungen und Empfehlungen	107
7.2.2.1	Ermittlung der regulatorischen Kosten	107
7.2.2.2	Reduktion der regulatorischen Kosten.....	109
7.3	Berücksichtigung von Proportionalität	111
7.3.1	Hintergrund.....	111
7.3.2	Illustration: Mögliche weiterreichende Implikationen der Verletzung der Proportionalität	112
7.3.2.1	Auswahl.....	112
7.3.2.2	Beispiel: Implikationen einer Einschränkung von Anlageberatung.....	113
7.3.3	Ableitung von Anforderungen und Empfehlungen	116
7.3.3.1	Ermittlung von Verletzungen der (Kosten-)Proportionalität	116
7.3.3.2	Sicherstellung von (Kosten-)Proportionalität	117
7.4	Kosten-Nutzen Analyse	117
7.4.1	Überblick.....	117
7.4.2	Makroprudenzielle Aufsicht.....	118
7.4.3	(Einzel-)Kreditmeldungen.....	120
7.4.3.1	Hintergrund und Überblick.....	120
7.4.3.2	Bestehende Anforderungen und deren Entwicklung.....	121
7.4.3.3	Geplante Veränderungen	122

Inhalt

7.4.3.4	Makroprudenzieller Nutzen	123
7.4.4	Ableitung von Anforderungen und Empfehlungen	126
7.5	Fazit: Überblick über die Empfehlungen	128
	Literaturverzeichnis	131
Anhang 1	Vermögen und Anlage deutscher Haushalte	139
Anhang 2	Wesentliche Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung seit 2009	141
Anhang 3	Maßnahmen zur Erreichung europäische Regulierungsziele	146
Anhang 4	Aufbau der Mindestanforderungen an die Compliance (MaComp)	147
Anhang 5	Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)	148
Anhang 6	Zur Umfrage verwendeter Fragebogen	149
Anhang 7	Ökonometrische Schätzmethode	155
Anhang 8	Analyse der Robustheit der ökonometrischen Ergebnisse	156
Anhang 9	Übersicht über den Konsultationsprozess der EBA zum regulatorischen Meldewesen	161
Anhang 10	Auswertung der Tiefeninterviews mit Vertretern der Genossenschaftsbanken.....	162
10.1.	Interviewmethodik und Teilnehmerkreis	162
10.2.	Gesprächsinhalte	163
10.2.1.	Allgemeine Herangehensweise bei der Umsetzung neuer regulatorischer Anforderungen	163
10.2.2.	Herausforderungen bei der Einhaltung regulatorischer Anforderungen	165
10.2.2.1.	Allgemeine Herausforderungen	165
10.2.2.2.	Spezielle Herausforderungen	167
10.2.3.	Auswirkungen der Regulierung auf den Geschäftsbetrieb.....	168
10.2.3.1.	Allgemeine Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb	168
10.2.3.2.	Auswirkungen auf das Kundengeschäft.....	168
10.2.4.	Geäußerte Kritik an der Regulierung	169
10.2.5.	Einschätzung des zukünftigen regulatorischen Umfelds	171
10.3.	Fazit	172
Anhang 11	Gesprächsleitfaden der Tiefeninterviews	173
Anhang 12	Übersicht über regulatorische Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes.....	177
Anhang 13	„Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“ der American Bankers Association	180
Anhang 14	„Ertragslücke“ mit Spareinlage.....	182
Anhang 15	Fehler selbstentscheidender Anleger.....	185

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Struktur und Aufbau des Gutachtens	3
Abbildung 2: Im Gutachten verwendete Informationsquellen	4
Abbildung 3: Reihenfolgen der einmaligen Arbeitsbelastung durch Umsetzung regulatorischer Vorgaben (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	6
Abbildung 4: Verhältnis aus laufenden Kosten für den Anlegerschutz zum Wertpapierertrag im Jahr 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	7
Abbildung 5: Entwicklung (links) und Veränderung (rechts) des Verhältnisses aus Markt- zu Marktfolgetätigkeiten zwischen 2010 und 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	8
Abbildung 6: Verhältnis der durchschnittlichen Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen zu entsprechenden Kosten einer „typischen“ (Median-)Bank	9
Abbildung 7: Übersicht über Verletzungen der (Kosten-)Proportionalität	22
Abbildung 8: Verletzung der (Kosten-)Proportionalität aufgrund unterschiedlicher Umsetzungstechnologien	24
Abbildung 9: Das Finanzsystem im Überblick	27
Abbildung 10: Unterschiedliche Anlagepräferenzen im Ländervergleich (Anlageklassen in % des Brutto- Geldvermögens).....	30
Abbildung 11: Bilanzstruktur der Bankengruppen in Deutschland.....	33
Abbildung 12: Die Genossenschaftliche FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken.....	34
Abbildung 13: Marktanteile der Kreditgenossenschaften im Kreditgeschäft nach Bundesländern und Stadtstaaten Ende 2012.....	35
Abbildung 14: Von Filialschließungen betroffene Regionen.....	36
Abbildung 15: Anzahl der Kreditinstitute in Deutschland in den Jahren 1957 bis 2013	37
Abbildung 16: Rückgang der Anzahl von Genossenschaftsbanken	37
Abbildung 17: Finanzierungsquellen von KMU in Deutschland von 2006 bis 2013.....	39
Abbildung 18: Anzahl der emittierten Mittelstandsanleihen in Deutschland von 2010 bis 2014	39
Abbildung 19: Marktanteile im Kreditgeschäft mit Unternehmen und Selbstständigen im Jahr 2014 nach Bankengruppen	40
Abbildung 20: Anteil der KMU, die den Zugang zu Finanzierungsmitteln als größtes Problem bezeichnen (in %)	40
Abbildung 21: Entwicklung des Netto-Rentenniveaus in Prozent des durchschnittlichen Jahresentgelts von 1985 bis 2030.....	44
Abbildung 22: Anzahl der abgeschlossenen Riester-Verträge von 2001 bis 2015.....	45
Abbildung 23: Rolle von Anlageberatung auf Basis verschiedener Anlegerumfragen.....	46
Abbildung 24: Bezug von Anlagefonds in Deutschland (2009).....	47
Abbildung 25: Akteure und Zuständigkeiten in der Finanzmarktregulierung.....	51
Abbildung 26: Verteilung der Bilanzsummen der teilnehmenden Genossenschaftsbanken (in Mio. €).....	62
Abbildung 27: Verteilung des betreuten Kundenvolumens (in Mio. €).....	62
Abbildung 28: Verteilung der Mitarbeiterzahl (in Vollzeitäquivalenten)	63
Abbildung 29: Analyse der Repräsentativität der Umfrage	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 30: Zunahme der Ressourcenbelastung durch regulatorische Maßnahmen in den vergangenen fünf Jahren (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	65
Abbildung 31: Reihenfolgen der einmaligen Arbeitsbelastung durch die Umsetzung regulatorischer Vorgaben (Bilanzsummenklassen in Mio. €).....	67
Abbildung 32: Reihenfolge der Höhe der laufenden Kosten durch die Einhaltung regulatorischer Maßnahmen (Bilanzsummenklassen in Mio. €).....	68
Abbildung 33: Anteil der Teilnehmer, der die relative Belastung durch regulatorische Maßnahmen für kleine Banken als „höher“ oder „deutlich höher“ einschätzt (Bilanzsummenklassen in Mio. €).....	70
Abbildung 34: Anteil der Teilnehmer, die der jeweiligen Aussage zustimmen bzw. voll und ganz zustimmen (Bilanzsummenklassen in Mio. €).....	71
Abbildung 35: Entwicklung (links) und Veränderung (rechts) des Verhältnisses aus Markt- zu Marktfolgetätigkeiten zwischen 2010 und 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	73
Abbildung 36: Anteil der Arbeitszeit, den der Vorstand für Regulatorik aufwendet (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	74
Abbildung 37: Bewertung der Zunahme der Ressourcenbelastung durch regulatorische Maßnahmen in den kommenden drei Jahren (Bilanzsummenklassen in Mio. €).....	75
Abbildung 38: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit von der Bilanzsumme.....	79
Abbildung 39: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit von der Bilanzsumme.....	80
Abbildung 40: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit von der Bilanzsumme.....	80
Abbildung 41: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit von der Bilanzsumme.....	81
Abbildung 42: Verhältnis der Gesamtkosten für die Einhaltung der Regulatorik bei den erfassten Maßnahmen zum Rohertrag im Jahr 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	83
Abbildung 43: Verhältnis aus laufenden Kosten für den Anlegerschutz zum Ertrag aus dem Wertpapierberatungsgeschäft im Jahr 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)	84
Abbildung 44: Thematische Einordnung der unterschiedlichen Meldeanforderungen	89
Abbildung 45: Ausgewählte Initiativen des Anlegerschutzes	100
Abbildung 46: Struktur der Mindestanforderungen an die Compliance (MaComp).....	147
Abbildung 47: Struktur der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)	148
Abbildung 48: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen	156
Abbildung 49: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen	157
Abbildung 50: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen	157
Abbildung 51: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen	158
Abbildung 52: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrate-Methode).....	158
Abbildung 53: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrate-Methode)	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 54: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrate-Methode).....	159
Abbildung 55: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrate-Methode)	160
Abbildung 56: Erfassungsbogen für Kosten im Bereich „General Management“ des „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“	180
Abbildung 57: Ausschnitt der Ergebnisseite des „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“ der American Bankers Association	181

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: OECD-Checkliste.....	11
Tabelle 2: Kosten bei Adressaten der Regulierung	13
Tabelle 3: Kosten bei mittelbar Betroffenen der Regulierung	14
Tabelle 4: Anteile des Finanzvermögens am Bruttovermögen	43
Tabelle 5: Zusammensetzung der Wertpapierportfolios nach Portfoliovolumen in %	43
Tabelle 6: Ziele der europäischen Finanzmarktregulierung	50
Tabelle 7: Berechnung des Rohertrags.....	82
Tabelle 8: Berechnung des Ertrags aus dem Wertpapiergeschäft	84
Tabelle 9: Erfolgsfaktoren im Meldewesen	94
Tabelle 10: Ertragslücke bei einmaliger Anlage	115
Tabelle 11: Ertragslücke bei jährlicher Anlage	115
Tabelle 12: Typische Fehler bei der Finanzanlage.....	116
Tabelle 13: Vermögensbilanz eines Haushalts.....	139
Tabelle 14: Verteilung des Haushaltsbruttovermögens.....	140
Tabelle 15: Exemplarische Übersicht der wesentlichen Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung seit 2009	145
Tabelle 16: Übersicht der Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung nach Regulierungszielen.....	146
Tabelle 17: Darstellung der wesentlichen Konsultationspapiere zur Entwicklung des regulatorischen Meldewesens durch die EBA.....	161
Tabelle 18: Übersicht von Gesetzesinitiativen mit Auswirkungen auf den Anlegerschutz.....	179
Tabelle 19: Struktur der aggregierten Spareinlagen deutscher Haushalte	182
Tabelle 20: Durchschnittliche Zinssätze von Spareinlagen in Deutschland.....	182
Tabelle 21: Wertentwicklung einer einmaligen Spareinlage.....	182
Tabelle 22: Wertentwicklung einer jährlichen Spareinlage	183
Tabelle 23: Jährliche Rendite (Index)	183
Tabelle 24: Wertentwicklung eines einmaligen Wertpapierinvestments	184
Tabelle 25: Wertentwicklung eines jährlichen Wertpapierinvestments	184

1 Einleitung und Überblick

1.1 Auftrag und Hintergrund

In der Folge der gegenwärtigen Finanzkrise arbeiten Regierungen, internationale Organisationen sowie die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden vieler Länder intensiv an einer Überarbeitung des Rechtsrahmens für das Finanzsystem. Im Zuge dieser Entwicklungen wurden auch auf europäischer Ebene zahlreiche Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsektors ergriffen. Gemeinhin wird nicht bestritten, dass neue Regelungen notwendig sind, um Lücken im bestehenden Rechtsrahmen zu schließen, die einigen Finanzinstituten die Anhäufung übermäßig hoher Risiken ermöglichten. Jedoch mehrten sich die Stimmen, die auf eine starke Belastung der Institute hinweisen,¹ und teilweise wird ein Memorandum für neue Maßnahmen gefordert², um zunächst die bereits verabschiedeten Maßnahmen vollständig umzusetzen und ihre Wirkung auf das Finanzsystem zu überprüfen.

Unabhängig davon, wie hoch die regulatorische Belastung der Finanzinstitute tatsächlich ausfällt, kann aber davon ausgegangen werden, dass deren Höhe vom Geschäftsmodell der jeweiligen Bank abhängt. Aufgrund der Fülle und Komplexität neuer Vorgaben sowie der teilweise tief greifenden Veränderungen, die diese auch für die interne Organisation bedeuten, ist zudem zu erwarten, dass kleinere Institute unabhängig von ihrem Geschäftsmodell hierbei besonders gefordert sind. Neben einer umfassenden Analyse der Ressourcenbelastung und der weiteren Implikationen der zunehmenden Regulierung für die Volkswirtschaft fehlt aber bislang insbesondere eine differenzierte Analyse der Auswirkungen für verschiedene Institute. Wie nachfolgend dargestellt wird, ist eine differenziertere Betrachtung nach der Größe der Institute gerade vor dem Hintergrund des deutschen Finanzsystems erforderlich, um die gesamten volkswirtschaftlichen Implikationen abschätzen zu können.³

Die vorliegende Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken hat vor diesem Hintergrund den Auftrag, die Auswirkungen der Regulatorik auf kleine und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken zu analysieren und nach Möglichkeit zu quantifizieren. Hierbei sollen sowohl die Auswirkungen insgesamt dargestellt werden als auch differenzierter in Abhängigkeit von der Institutsgröße (insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung einer noch zu diskutierenden (Kosten-)Proportionalität). Ferner sollen die Auswirkungen möglichst umfassend beschrieben werden, was neben den direkten Kosten der Umsetzung und der laufenden Anwendung der regulatorischen Maßnahmen mögliche Auswirkungen auf die Geschäftspolitik und die Wettbewerbsfähigkeit beinhaltet. Über die Auswirkungen auf die Institute als Adressaten der Regulierung hinaus sollen schließlich auch wahrscheinliche mittelbare Auswirkungen auf andere Parteien, einschließlich der Kunden, dargestellt werden. Ausgehend von den Ergebnissen sollen schließlich „high-level“-Empfehlungen abgeleitet werden, die vornehmlich den regulatorischen Prozess als Ganzes betreffen.

Konkret werden die Empfehlungen in dieser Studie vor dem Hintergrund der Einforderung einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse dargestellt, die 1) die Erfassung direkter und indirekter Kosten bei

¹ Vgl. Die Deutsche Kreditwirtschaft (2014), S. 4, Bankenverband (2013), S. 3, KPMG (2013), S. 3, Kirchmann (2014), Kollmann (2014), Fahrenschoen (2015), Buchbinder (2015). Auch die deutsche Bundesregierung erkennt eine hohe regulatorische Belastung für deutsche Finanzinstitute an (vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 6). Auch auf europäischer Ebene werden die enorme Komplexität der neuen regulatorischen Vorgaben und die damit einhergehende hohe Kostenbelastung für die Institute eingeräumt (vgl. Europäische Kommission (2014), S. 268).

² Vgl. House of Lords (2015), S. 15.

³ Eine aktuelle Studie des Genossenschaftsverbandes Bayern analysiert die regulatorische Kostenbelastung für die 281 bayrischen Genossenschaftsbanken (vgl. Genossenschaftsverband Bayern (2015)).

den Adressaten der Regulierung und anderen Parteien umfassen muss, 2) die Analyse der (Kosten-)Proportionalität der Maßnahmen mit einschließt und 3) auch die Spezifizierung des Nutzens der Regulierung erfordert, da nur so sichergestellt werden kann, dass durch die Maßnahme die Wohlfahrt steigt.

Dem breiten Auftrag entsprechend wurden einerseits unterschiedliche Methoden angewendet (siehe im Detail Abschnitt 1.2). Andererseits werden nicht alle Aspekte im gleichen Umfang behandelt. Den Kern der Erfassung der direkten Kosten bei den Adressaten der Regulierung bildet eine Erhebung bei mehr als 500 VR-Banken, die mit Daten aus dem Rechnungswesen der Banken angereichert werden konnte. Dagegen bleibt die Analyse der indirekten Kosten gerade bei anderen Parteien als den Adressaten, wie etwa den privaten Haushalten, lediglich qualitativ. Sie dient letztlich vornehmlich, neben anderen Darstellungen, der Begründung, warum die Aufsicht bei der Konzipierung und Umsetzung neuer regulatorischer Maßnahmen gerade vor dem Hintergrund der Besonderheiten des deutschen Finanzsystems die Frage nach der (Kosten-)Proportionalität nicht aus den Augen lassen darf. Sowohl die Folgen und Kosten einer regulatorischen Maßnahme als auch deren möglicher Nutzen müssen allgemein vor dem Hintergrund der Spezifika des jeweiligen nationalen Finanzsystems dargestellt werden, was für Deutschland die besondere Rolle der Banken insgesamt sowie speziell der dezentral aufgestellten Säulen des Bankensystems mit einschließt. Auch auf diese Spezifika geht die Studie für eine Abschätzung der Implikationen der Regulierung mit ein.

1.2 Vorgehen

Das vorliegende Gutachten gliedert sich grob in vier Teile (vgl. Abbildung 1). Im ersten Teil werden zunächst allgemein die Anforderungen an eine effektive Regulierung beschrieben. Aus dieser Diskussion wird deutlich, dass für eine effektive Regulierung insbesondere eine sorgfältige und umfassende Abwägung der Kosten und des Nutzens einer Maßnahme erforderlich ist. Die Kosten dürfen sich hierbei nicht auf die bei den Adressaten der Regulierung anfallenden direkten (monetären) Kosten beschränken, sondern sie müssen indirekte Kosten, die etwa aus einer Verzerrung des Wettbewerbs entstehen, genauso umfassen wie die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten. Dies kann nur vor dem Hintergrund der konkreten Institutionen und damit in diesem Falle vor dem Hintergrund der konkreten Gegebenheiten des deutschen Finanzsystems und der Rolle der Volksbanken und Raiffeisenbanken geschehen.

Aus diesem Grund wird im zweiten Teil des Gutachtens das deutsche Finanzsystem beschrieben und dabei insbesondere die Rolle der Banken. Es zeigt sich hierbei, dass gerade die dezentral aufgestellten Säulen des deutschen Bankensystems besondere Funktionen übernehmen, wobei insbesondere auf die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie die Versorgung privater Haushalte in der Fläche – und insbesondere dabei auch mit Beratung bei der Finanzanlage – eingegangen wird. Hierbei kommt der Dezentralität eine besondere Rolle zu, was dann wiederum die Rolle der (Kosten-)Proportionalität als Kriterium effektiver Regulierung unterstreicht.

Konkret werden in Kapitel 2 die Anforderungen an eine effektive Regulierung abgeleitet und das Kriterium der (Kosten-)Proportionalität definiert, während in Kapitel 3 auf die Rolle des Finanzsystems und dabei im deutschen Kontext insbesondere auf die Rolle der dezentral aufgestellten Bankensäulen einschließlich der Volksbanken und Raiffeisenbanken eingegangen wird.

Der dritte Teil des Gutachtens beginnt mit einem Überblick über die seit 2009 eingeführten Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung, bevor eine Einengung und Kurzbeschreibung der für das vorliegende Gutachten maßgeblichen regulatorischen Maßnahmen erfolgt. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse einer Umfrage unter Volksbanken und Raiffeisenbanken präsentiert, wobei unter anderem analysiert wird, inwieweit das Prinzip der (Kosten-)Proportionalität im Rahmen der Finanzmarktregulierung

lierung gewahrt oder aber verletzt wird. Anhand der Umfrageergebnisse wird deutlich, dass Maßnahmen im Bereich des Meldewesens und des Anlegerschutzes besonders kritische Bereiche darstellen, weshalb diese noch einmal einer eingehenden Analyse unterzogen werden. Die detaillierte Darstellung der Maßnahmen verknüpft mit qualitativen Ergebnissen aus strukturierten Interviews plausibilisiert die Ergebnisse des Fragebogens und erlaubt ferner, konkrete Gründe ausfindig zu machen sowohl für die sehr hohen Kosten bei der Umsetzung und laufenden Erfüllung der neuen regulatorischen Erfordernisse als auch für die Verletzung der (Kosten-)Proportionalität.

Konkret wird in Kapitel 4 ein Überblick über die Komplexität insbesondere der seit der Finanzkrise neu eingeführten regulatorischen Maßnahmen gegeben und dann die nachfolgende Betrachtung eingengt, insbesondere auf der Basis der Ergebnisse eines Workshops und strukturierter Interviews. In Kapitel 5 werden anhand der Ergebnisse eines Fragebogens die regulatorischen Kosten für die damit ausgewählten Bereiche quantifiziert, während in Kapitel 6 darauf aufbauend bestimmte regulatorische Maßnahmen genauer analysiert werden.

Im abschließenden vierten Teil (Kapitel 7) werden wesentliche Implikationen des Gutachtens diskutiert sowie zentrale Empfehlungen zur Sicherstellung einer effektiven Regulierung des Finanzsektors abgeleitet. In diesem abschließenden Teil wird schließlich auch auf die Frage des Nutzens der betrachteten regulatorischen Maßnahmen eingegangen. Auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Studie muss – beispielsweise bei den noch geplanten Maßnahmen im Meldewesen (AnaCredit) – sichergestellt werden, dass der Nutzen – hier etwa der Nutzen von weitaus granularer Information – konkretisiert und nach Möglichkeit in quantifizierter Form den erwarteten gesamten volkswirtschaftlichen Kosten gegenübergestellt wird.

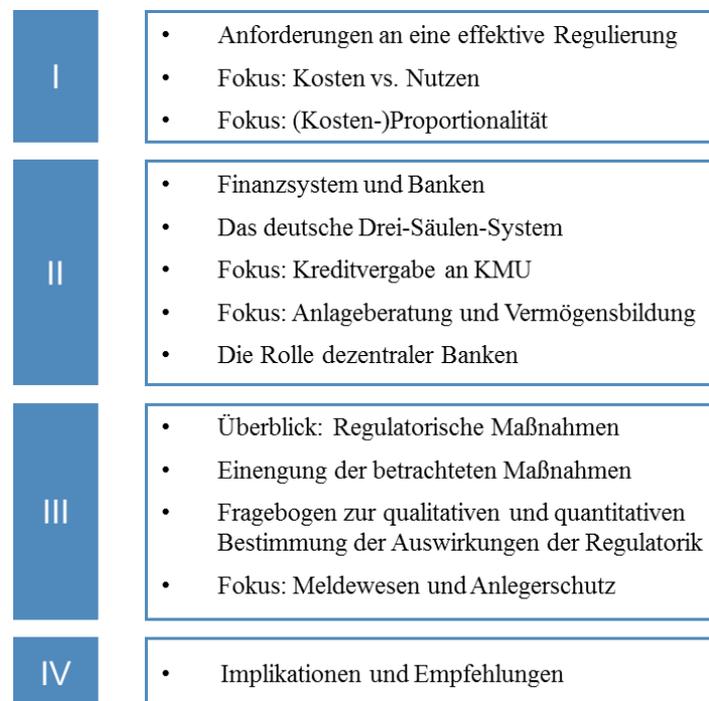


Abbildung 1: Struktur und Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten stützt sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Quellen, die in Abbildung 2 im Überblick dargestellt sind. Die verwendete Literatur umfasst neben wissenschaftlichen Studien auch sogenannte „graue Literatur“, beispielsweise Stellungnahmen von Verbänden, und Gesetzestexte. Weiterhin wurden auch eine Reihe qualitativer Informationsquellen herangezogen. So wurde zum einen ein

Workshop mit Vertretern von Volksbanken und Raiffeisenbanken verschiedener Größen sowie Vertretern ihrer Verbände durchgeführt, in dessen Rahmen verschiedene Probleme im Zusammenhang mit der Regulatorik im Finanzsektor erörtert wurden.⁴ Aufbauend auf den Ergebnissen des Workshops wurden Tiefeninterviews mit fast allen Workshopteilnehmern geführt, in denen ausgewählte Problemkreise weiter vertieft wurden. Ablauf und Ergebnisse der Interviews sind im Detail in Anhang 10 dargestellt. Sowohl qualitative als auch quantitative Informationen zur Regulatorik im Finanzsektor konnten im Rahmen einer Umfrage unter deutschen Genossenschaftsbanken gewonnen werden. Details zum Fragebogen finden sich in Anhang 6. Zur quantitativen Analyse konnten auch Daten des genossenschaftlichen Jahresbetriebsvergleichs herangezogen werden, die unter anderem Kennzahlen zur Bilanzstruktur sowie der Gewinn- und Verlustrechnung beinhalten.

Verwendete Informationsquellen			
Literatur	Wissenschaftliche Studien	„Graue Literatur“	Gesetzestexte
	<ul style="list-style-type: none"> Anlageverhalten Wirkung der Regulatorik etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Stellungnahmen Positionspapiere Erläuterungen etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Direktiven Richtlinien Technische Standards etc.
Qualitativ	Workshop zur Regulatorik	Tiefeninterviews mit Genossenschaftsbanken	Umfrage unter Genossenschaftsbanken
	<ul style="list-style-type: none"> Teilnehmer von Genossenschaftsbanken verschiedener Größe Fokus: Identifikation relevanter Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> Strukturierte Tiefeninterviews mit Teilnehmern des Workshops sowie Vertretern der Verbände 	<ul style="list-style-type: none"> Online-Fragebogen Unterstützung durch BVR 554 Teilnehmer
Quantitativ	Umfrage unter Genossenschaftsbanken	Daten des Jahresbetriebsvergleichs	
	<ul style="list-style-type: none"> Online-Fragebogen Unterstützung durch BVR 554 Teilnehmer 	<ul style="list-style-type: none"> Daten u.a. zu Bilanzstruktur, GuV, Geschäftsgebiet etc. Teilnahme fast aller Genossenschaftsbanken 	

Abbildung 2: Im Gutachten verwendete Informationsquellen

1.3 Darstellung ausgewählter Ergebnisse

1.3.1 Einordnung der Studie im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse der Bankenregulierung

Das in dieser Studie praktizierte Vorgehen und die erzielten Ergebnisse können zunächst vor dem Hintergrund einer allgemeinen Kosten-Nutzen-Analyse von Maßnahmen der Bankenregulierung gesehen werden. Wie dargestellt wird, ist die Durchführung einer solchen Analyse selbst eine wesentliche Anforderung an eine effektive Regulierung. Aus dieser Perspektive liegt der Fokus der Studie auf der Frage nach der Proportionalität, wobei sich dies im engeren Sinne auf die (Kosten-)Proportionalität

⁴ Der Workshop fand mit 20 Teilnehmern am 21. April 2015 in Frankfurt statt.

regulatorischer Maßnahmen bezogen auf entsprechende Größenkennzahlen (so etwa die Institutsgröße) bezieht.⁵ Der Fokus auf die Proportionalität wird hierbei – unabhängig davon, dass diese bereits von den üblichen Prinzipien effektiver Regulierung mit eingefordert wird – begründet aus der besonderen volkswirtschaftlichen Rolle der Filialbanken und insbesondere derjenigen der dezentral aufgestellten Säulen des deutschen Bankensystems.

Betrachtet man die Studie aus der Perspektive einer Kosten-Nutzen-Analyse, so liegt der Fokus überwiegend auf der Erhebung der Kosten. Das zentrale Instrument ist hierbei ein Fragebogen, den 554 von 1.047 kontaktierten Genossenschaftsbanken vollständig beantworteten. Flankierend dazu wurden ein Workshop zur Identifikation der wesentlichen Problembereiche sowie strukturierte Interviews durchgeführt. Für die mittels des Fragebogens identifizierten Bereiche, die nach Aussagen der Genossenschaftsbanken die höchsten regulatorischen Mehrbelastungen verursachten, werden die Ergebnisse mit einer detaillierten Analyse der regulatorischen Maßnahme plausibilisiert. Neben diesem Fokus auf den Kosten der Regulatorik wird im Rahmen der abgeleiteten Empfehlungen aber auch auf die Frage nach dem Nutzen von (zusätzlicher) Regulierung eingegangen, da letztlich dieser den entstandenen Kosten (im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse) gegenüberzustellen ist. Konkret wird dabei auf die Notwendigkeit der Rechtfertigung (geplanter) zusätzlicher Anforderungen im Bereich der Einzelkreditmeldungen eingegangen.

Die allgemeinen Empfehlungen dieser Studie orientieren sich damit insgesamt am Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse und beziehen sich auf Maßnahmen zur Erhebung und Senkung der regulatorischen Kosten, auf Maßnahmen zur Sicherstellung der (Kosten-)Proportionalität und allgemeiner auf die Notwendigkeit und Ausgestaltung von Kosten-Nutzen-Analysen geplanter (ex ante) und umgesetzter (ex post) regulatorischer Maßnahmen. Während die Empfehlungen im Überblick am Ende der Studie in Abschnitt 7.5 dargestellt sind, werden in den nachfolgenden Abschnitten die diesen zugrunde liegenden Ergebnisse dieser Arbeit im Überblick dargestellt.

1.3.2 Regulatorische Kosten

Die quantitative Analyse des Fragebogens sowie die qualitative Analyse der Maßnahmen in einzelnen Bereichen beschränken sich wesentlich auf die Ermittlung der unmittelbar bei den Adressaten der Regulierung anfallenden Kosten. Für die Erfassung aller volkswirtschaftlich relevanten Kosten der Regulierung greift dies zu kurz, da mittelbare Kosten beispielsweise bei den Kunden der Banken entstehen. Hierfür wird in dieser Studie ein analytischer Rahmen aufgezeigt, wobei zunächst allerdings die direkt bei den Banken anfallenden Kosten betrachtet werden.

Aufgrund der Ergebnisse eines Workshops sowie von Interviews wurden hierbei sieben unterschiedliche Regulierungsbereiche gebildet. Damit wurden letztlich nicht alle regulatorischen Maßnahmen betrachtet und insbesondere weite Bereiche weitgehend unberücksichtigt gelassen, so etwa die Implikationen aus den verschärften Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften. Die Auswahl erfolgte hierbei unter anderem unter dem Gesichtspunkt, ob bestimmte Maßnahmen aktuell für eine „typische Genossenschaftsbank“ eine besonders hohe geschäftspolitische Relevanz haben.

Für die sieben Bereiche, für die entsprechende Maßnahmen dargestellt werden, wurde insbesondere nach der Veränderung der Ressourcenbelastung in den letzten fünf Jahren sowie nach den nun anfallenden laufenden Kosten zur Einhaltung der regulatorischen Vorgaben gefragt. Über alle befragten Genossenschaftsbanken hinweg und relativ konsistent auch für die verschiedenen gebildeten Größen-

⁵ Allerdings wird auch der Bezug zur sogenannten „doppelten Proportionalität“ in der Bankenregulierung hergestellt, die zwar auch die Berücksichtigung der Institutsgröße vorsieht, allerdings insgesamt auf das Gesamtrisiko der Bank und die entsprechende Adäquanz eigener Risikosteuerungsmethoden und Überprüfungsprozesse durch die Aufsicht abstellt.

klassen (nach Bilanzsumme) nahmen hierbei – grundsätzlich in ihrer Zielsetzung begrüßenswerte – Maßnahmen der Bereiche Anlegerschutz und Meldewesen die ersten beiden Plätze ein, wobei – grob gesprochen – Maßnahmen im Bereich des Meldewesens für kleinere und Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes für größere Banken eine relativ höhere zusätzliche Ressourcenbelastung darstellen. Allerdings zeigt die quantitative Auswertung des Fragebogens (mithilfe einer Schätzung der Gesamtkosten über alle Genossenschaftsbanken), dass zumindest die laufenden Kosten in anderen Bereichen, namentlich dem Beauftragtenwesen und der IT-Sicherheit, ähnlich hoch wie beim Meldewesen sind. Abbildung 3 zeigt die Rangfolge der verschiedenen Bereiche anhand der einmaligen Arbeitsbelastung bei der Umsetzung der entsprechenden regulatorischen Maßnahmen in den letzten fünf Jahren. Hierbei wurden die Institute den verschiedenen Bilanzklassengrößen (in Mio. €) zugeordnet.⁶

Rangfolge der Arbeitsbelastung durch Umsetzung der Maßnahmen								
		Alle	<50	50-100	100-250	250-500	500-1000	>1000
Mitarbeiter-tage zur Umsetzung	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Anleger-schutz	Anleger-schutz
	Anleger-schutz	IT	IT	IT	IT	Anleger-schutz	Meldewesen	Meldewesen
	IT	Anleger-schutz	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	Anleger-schutz	IT	IT	IT
	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen
	Verbraucher-schutz	Bankauf-sichtsrecht	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz
	Bankauf-sichtsrecht	Verbraucher-schutz	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht
	Steuerl. Maßnahmen	Bankauf-sichtsrecht Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen	Bankauf-sichtsrecht Steuerl. Maßnahmen				

Abbildung 3: Reihenfolgen der einmaligen Arbeitsbelastung durch Umsetzung regulatorischer Vorgaben (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Die erfragten Kosten konnten dann auf die Grundgesamtheit der insgesamt betrachteten Genossenschaftsbanken „hochgerechnet“ werden. Hierzu wurde auf der Basis der Antworten ein Kostenmodell (in Abhängigkeit von beobachteten Größen wie der Bilanzsumme) geschätzt. Dieses wurde dann auf vom BVR zur Verfügung gestellten Daten von 1.012 Genossenschaftsbanken für das Jahr 2014 angewendet. Den Angaben zufolge werden allein für Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes für das Jahr 2014 Kosten in Höhe von ca. 103 Mio. € geschätzt und für den Bereich Meldewesen Kosten in Höhe von ca. 70 Mio. €. Die Höhe dieser Kosten muss auch vor dem Hintergrund des in den von den regulatorischen Maßnahmen vornehmlich betroffenen Bereichen erwirtschafteten Ertrags gesehen werden. Nimmt man eine solche Betrachtung etwa für das Wertpapierberatungsgeschäft vor, so zeigt sich das folgende Bild (vgl. Abbildung 4):⁷

⁶ Vgl. nachfolgend Abbildung 26.

⁷ Vgl. nachfolgend Abschnitt 5.5.4.2.

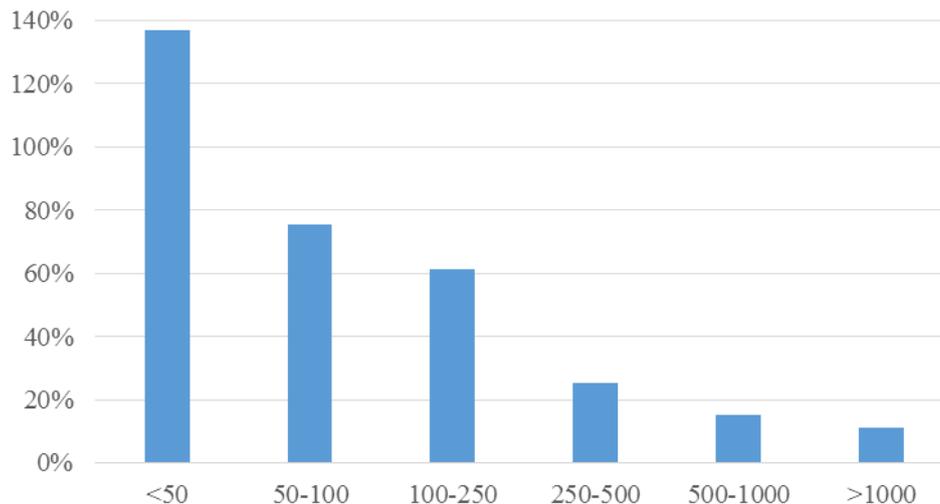


Abbildung 4: Verhältnis aus laufenden Kosten für den Anlegerschutz zum Wertpapierertrag im Jahr 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Es zeigt sich, dass nach der erfolgten Kostenschätzung bei den kleinsten Banken mit einer Bilanzsumme von weniger als 50 Mio. € die laufenden Kosten für regulatorische Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz die erzielten Erträge aus dem Wertpapiergeschäft um mehr als ein Drittel übertreffen. Diese Beobachtung hat eine unmittelbare Relevanz für die Frage der weiteren Auswirkungen der Regulatorik über die unmittelbar betroffenen Adressaten hinaus, so etwa auf den Zugang zu Anlageberatung auch in ländlichen Regionen und für die breite Mehrheit der Bevölkerung.

Es werden auch die aufsummierten geschätzten laufenden Kosten der betrachteten regulatorischen Maßnahmen insgesamt ins Verhältnis zum Rohertrag der Institute gesetzt.⁸ Es zeigt sich, dass bei kleineren Instituten die geschätzten Kosten bis zu 15 % des Rohertrages ausmachen und bei Instituten mittlerer Größe noch gut 5 %.

Die Teilnehmer der Umfrage erwarten fast ausschließlich, dass sich die Ressourcenbelastung in den nächsten Jahren, insbesondere durch die Umsetzung im Bereich Meldewesen und IT-Sicherung, noch erhöhen wird. So gehen über alle Größenklassen hinweg immer mehr als 80 % der Institute von einer Zunahme der Belastung im Bereich des Meldewesens aus. Wie auch die Interviews zeigen, verdeutlicht dieses Ergebnis, dass die Anforderungen aus den in den letzten Jahren beschlossenen und nun umgesetzten regulatorischen Maßnahmen gerade bei den betroffenen kleineren Instituten jetzt erst vollumfänglich „ankommen“. Dies hat neben den direkten (monetären) Kosten auch weitere gravierende Implikationen, die mit erhoben wurden. So gab die große Mehrheit aller Banken und insbesondere fast 100 % der kleineren Banken an, dass die Regulatorik ihre Innovationsfähigkeit negativ beeinflusst, eine Verschiebung weg vom Kunden und Markt mit sich bringt und den Fusionsdruck erhöht. Im Hinblick auf die Verschiebung weg vom Kunden wurde auch nach der prozentualen Arbeitszeitaufteilung der Mitarbeiter gefragt. Abbildung 5 stellt die entsprechenden Verschiebungen über die letzten Jahre nach Aussage der befragten Institute dar:

⁸ Der Rohertrag ist ein Maß für die im Rahmen des klassischen Bankgeschäfts erzielten Erträge.

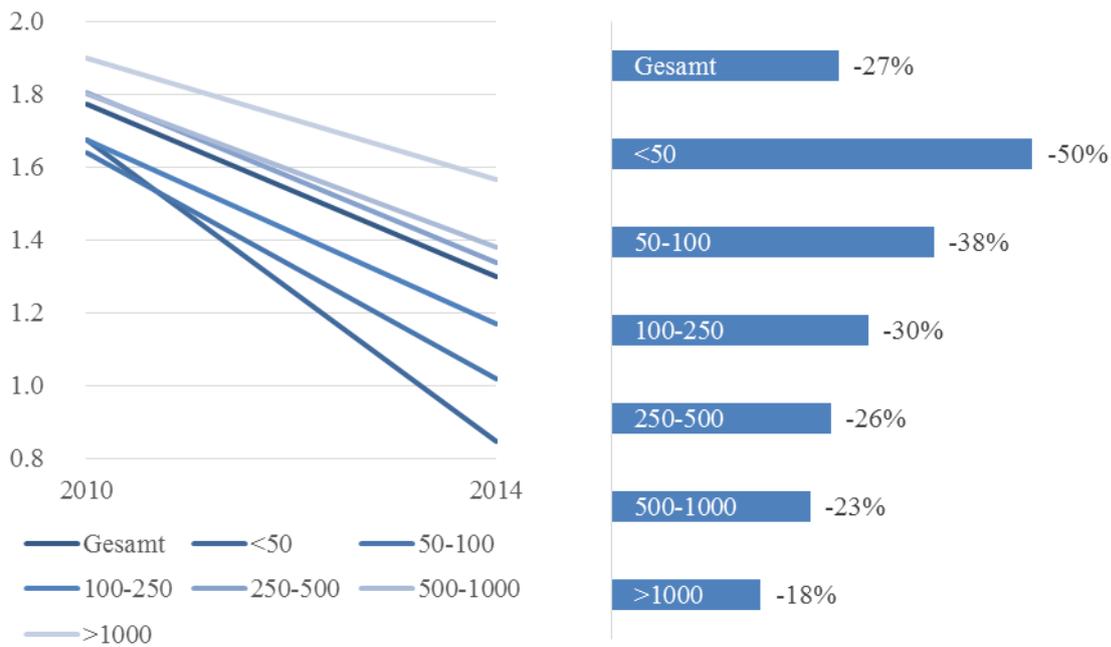


Abbildung 5: Entwicklung (links) und Veränderung (rechts) des Verhältnisses aus Markt- zu Marktfolgetätigkeiten zwischen 2010 und 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Sowohl im Durchschnitt über alle Institute als auch innerhalb jeder Größenklasse sinkt das Verhältnis aus Markt- und Marktfolgetätigkeiten zwischen 2010 und 2014 erheblich. Auf der linken Seite der Abbildung sind hier für die verschiedenen Bilanzklassen sowie über alle Institute hinweg die Verhältnisse zwischen den gemeldeten Zeitanteilen der Mitarbeiter für Markt- und Marktfolgetätigkeiten angegeben. Ein Verhältnis von 1 bedeutet, dass die jeweiligen Zeitanteile gleich hoch waren. Deutlich zu erkennen ist der Abfall der Rolle der Markt- und Marktfolgetätigkeiten über alle Größenklassen hinweg, wobei der Abfall stetig zunimmt, je kleiner die betroffenen Institute werden. Nach Aussagen der kleineren Institute verbringen ihre Mitarbeiter aktuell im Durchschnitt sogar einen größeren Teil ihrer Arbeitszeit mit Marktfolgetätigkeiten als mit Markt- und Marktfolgetätigkeiten. Diese Beobachtung erstreckt sich bis hinauf in die Führungsetage: Gerade bei den kleinsten Genossenschaftsbanken verbringt der Vorstand mehrheitlich inzwischen mehr als die Hälfte seiner Zeit mit der Regulatorik. Die bisherige Darstellung der Ergebnisse verdeutlicht damit nicht nur die Höhe der regulatorischen Kosten, sondern bereits die unterschiedlichen Implikationen für größere oder kleinere Unternehmen.

1.3.3 (Kosten-)Proportionalität

Eine mangelnde (Kosten-)Proportionalität zeigt sich deutlich im Bereich des Meldewesens, weshalb diese Ergebnisse hier dargestellt werden sollen. Dies gilt sowohl für die Umsetzungskosten, die über die zu diesem Zeitpunkt angefallenen Personalkosten erhoben wurden, als auch für die laufenden Kosten. Auf der Basis der sich aus dem Fragebogen ergebenden Schätzungen wurden hierfür Durchschnittskosten bezogen auf die Bilanzgröße errechnet.⁹ Um die (Kosten-)Proportionalität zu analysieren, wurden die geschätzten Kosten für Institute verschiedener Größe als Durchschnittskosten dargestellt und dann in Bezug gesetzt zu den entsprechenden Durchschnittskosten einer „durchschnittlichen“ Genossenschaftsbank (vgl. Abbildung 6).¹⁰

⁹ Wie noch dargestellt wird, ergeben andere Bezugsgrößen wie das Kundenvolumen analoge Ergebnisse.

¹⁰ Dies betrifft damit eine Genossenschaftsbank, bezogen auf die die Hälfte aller anderen Banken kleiner und die Hälfte größer ist (der sog. „Median“).

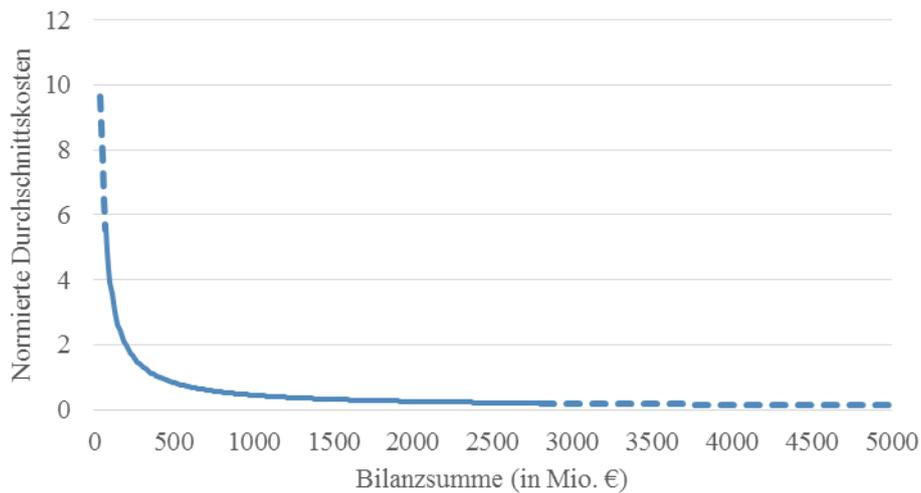


Abbildung 6: Verhältnis der durchschnittlichen Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen zu entsprechenden Kosten einer „typischen“ (Median-)Bank

Abbildung 6 zeigt einen degressiven Verlauf der Durchschnittskosten zumindest bis zu einer Bilanzsumme von ca. 1 Mrd. € und eine besonders stark ausgeprägte Degression bis zu ca. 250 Mio. €, da gerade bei kleineren Banken die Durchschnittskosten ein Mehrfaches der entsprechenden Kosten bei größeren Instituten betragen können. Die Analyse legt nahe, dass dies insbesondere auf Fixkosten bei der Umsetzung zurückzuführen ist. Berücksichtigt man noch, dass in Bereichen wie beim Anlegerschutz auch die Volumina und Erträge pro Geschäftsvorfall bei kleineren Instituten geringer sein mögen, aber die anfallenden Regulierungskosten weitgehend unverändert („stückfix“), so ergibt sich aus mehreren Gründen eine deutliche Mehrbelastung kleinerer Banken durch die Regulierung.

Dies wird auch mit großer Mehrheit von allen befragten Instituten, einschließlich der größeren Banken, so gesehen. Gerade im Meldewesen sehen knapp drei Viertel der befragten Institute kleine Banken als deutlich relativ höher belastet. Die qualitative Analyse der regulatorischen Maßnahmen insbesondere in den Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz plausibilisiert diese Ergebnisse. So zeigt sich beispielsweise beim Meldewesen, dass ausgehend von einer (auf Basis der Interviews erarbeiteten) Liste der „Erfolgsfaktoren“ bei der Umsetzung der Regulatorik kleinere Banken weit weniger in der Lage sind, hier die Kosten zu senken. Dies ergibt sich etwa aus dem geringeren internen Fachwissen, der geringen (routinierten) Strukturierung von Umsetzungsprozessen oder aber der geringen Möglichkeit, die Umsetzung auf die jeweilige eigene Situation anzupassen – auch wenn Dienstleistungen des Verbandes hier erleichternd eingreifen. Dies muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass – wie dargestellt wird – die entsprechenden Maßnahmen nicht nur in der Zahl, sondern auch in der Detailliertheit wesentlich zugenommen haben. Die Maßnahmen sind auch zunehmend komplexer geworden, greifen tiefer ein und verlangen oft erheblich weitergehende Umstellungen (etwa im Berichtswesen). Zudem müssen immer mehr Maßnahmen von mehreren verschiedenen Urhebern und mit kürzeren Vorlaufzeiten umgesetzt werden.

Dass sich daraus Implikationen über die direkten monetären Kosten hinaus ergeben können, wurde bereits dargestellt, so die Verschiebung der Mitarbeitertätigkeit weg von Marktstätigkeiten hin zu Marktfolgetätigkeiten oder aber gerade für die kleineren Banken die stärkere Belastung auch leitender Mitarbeiter mit Fragen der Regulatorik. Wenn dadurch entstehende Verzerrungen des Wettbewerbs oder aber der angeführte Fusionsdruck erheblich werden, so können sich aus der Regulatorik negative Implikationen ergeben, die über die Adressaten hinausgehen. Die mögliche Einschränkung der Dienstleistungen (etwa bei der Anlageberatung) wurde bereits angesprochen sowie generell die Notwendig-

keit, solche weitergehenden Implikationen gerade vor dem Hintergrund der Rolle der dezentral organisierten Säulen des deutschen Bankensystems und damit auch kleinerer Institute zu betrachten. Daraus erwächst in Deutschland eine spezifische Bedeutung der Rolle der (Kosten-)Proportionalität der Regulierung.

Dies wird besonders deutlich an der Rolle der dezentral agierenden Banken für die Vermögensbildung und Finanzanlage privater Haushalte (und damit auch für die Anlageberatung) sowie für die Bereitstellung von Kapital für Unternehmen (insbesondere die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen). Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmend europaweit harmonisierten Regulierung dürfen nationale Besonderheiten im Finanz- und Bankensystem, die sich nicht zuletzt aus Unterschieden in der Realwirtschaft und in den Präferenzen der Privathaushalte begründen, nicht außer Acht gelassen werden. So nehmen in Deutschland das Finanzvermögen und insbesondere auch Bankeinlagen eine wesentliche Rolle bei der privaten Vermögensbildung ein, während in anderen europäischen Ländern etwa der Immobilienbesitz weitaus mehr verbreitet ist, und Wertpapiere werden zudem vornehmlich auf der Grundlage einer Beratung durch eine Filialbank erworben, ebenfalls im Unterschied zu anderen europäischen Ländern, in denen dies beispielsweise vornehmlich durch reine Finanzberater geschieht. Diese Beobachtungen und die Tatsache, dass private Wertpapierportfolios in Deutschland überwiegend klein sind (ca. 80 % mit einem Vermögen von unter 42.000 €, wie nachfolgend dargestellt wird), veranschaulichen nicht nur die Bedeutung vor allem der Filialbanken in den dezentral organisierten Säulen, sondern auch die Gefahr substanzieller negativer Implikationen, wenn durch zunehmende Regulatorik Geschäftsbereiche gerade für kleine, in der Fläche tätige Institute nicht mehr rentabel werden.

Obwohl aktuell insgesamt nicht von einer Unterversorgung kleiner und mittlerer Unternehmen mit Kapital auszugehen ist, da u. a. auch Kreditbanken dieses Geschäftsfeld „wiederentdecken“, zeigt sich vor allem in der langfristigen Betrachtung auch hier die besondere Bedeutung der Institute der dezentral organisierten Säulen des Bankensystems. Sowohl die empirischen Beobachtungen als auch die ökonomische Theorie legen nahe, dass es gerade die dezentrale Organisation und die damit einhergehende Verbundenheit und Nähe sind, die hier für eine langfristige Kongruenz der Erfordernisse kleiner und mittlerer Unternehmen und der Ausrichtung der Genossenschaftsbanken sorgen. Dies muss bei der Ausgestaltung sowie bei der Evaluierung von Regulierung und ihrer Auswirkungen mit berücksichtigt werden, da effektive Regulierung nicht verzerrend eingreifen soll in die Wahl der Organisationsformen und allgemeiner in die Art und Weise, wie das Finanzsystem am besten seine Funktionen erfüllen kann.

2 Allgemeine Anforderungen an eine effektive Regulierung

2.1 Formulierung von Anforderungen

Zur Gewährleistung eines transparenten, effizienten und fehlerfreien Prozesses der Gestaltung und Umsetzung regulatorischer Maßnahmen existiert eine Reihe von Anforderungskatalogen an eine effektive Regulierung.¹¹ In der Regel betrachten diese Anforderungskataloge den Regulierungsprozess holistisch, d. h. von der Formulierung der Regulierungsziele über die Konzeption der Maßnahmen bis hin zu deren Umsetzung. In diesem Kontext besonders hervorzuheben ist die „OECD Checklist for Regulatory Decision Making“, die im Jahr 1995 von der OECD veröffentlicht wurde.

OECD-Checkliste für die Einführung regulatorischer Maßnahmen:

1. Ist das Problem korrekt definiert?
2. Ist ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt?
3. Ist ein regulatorischer Eingriff die beste Form staatlichen Handelns?
4. Ist eine Rechtsgrundlage für die Regulierungsmaßnahme vorhanden?
5. Auf welcher staatlichen Ebene liegt die Zuständigkeit für die Maßnahme?
6. Übersteigt der Nutzen der Maßnahme die entstehenden Kosten?
7. Ist die gesellschaftliche Verteilung von Kosten und Nutzen transparent?
8. Ist die regulatorische Maßnahme klar, konsistent, verständlich und zugänglich formuliert?
9. Wurde allen betroffenen Parteien die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben?
10. Wie wird die Einhaltung der regulatorischen Maßnahme sichergestellt?

Tabelle 1: OECD-Checkliste¹²

Diese Checkliste umfasst einen Katalog von zehn Punkten, die – in Form von Fragen formuliert – dazu genutzt werden können, den Regulierungsprozess sowohl prospektiv zu planen als auch retrospektiv zu evaluieren. Gemäß der Checkliste ist zunächst zu überprüfen, ob das Problem, welches die Regulierungsmaßnahmen adressieren soll, korrekt definiert ist (Punkt 1), ob ein staatlicher Eingriff gerechtfertigt ist (Punkt 2) und ob für das vorliegende Problem die Einführung neuer Regulierungsmaßnahmen die beste Form staatlichen Handelns darstellt (Punkt 3). Anschließend muss ermittelt werden, ob die zu beschließende Maßnahme vom bestehenden Rechtsrahmen abgedeckt wird (Punkt 4), welche staatliche Ebene für die Maßnahme zuständig sein sollte (Punkt 5) und ob der Nutzen der Maßnahme höher ist als die entstehenden Kosten (Punkt 6). Weiterhin ist sicherzustellen, dass die Verteilung der Kosten und des Nutzens der Maßnahme zwischen den betroffenen Akteuren transparent dargestellt ist (Punkt 7), dass die Maßnahme klar, konsistent, verständlich und zugänglich formuliert ist (Punkt 8) und dass es für die Betroffenen die Möglichkeit gibt, zur geplanten Maßnahme Stellung

¹¹ Neben der hier betrachteten „OECD Checklist for Regulatory Decision Making“ existieren beispielsweise Checklisten der australischen Regierung (http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/165319/Regulatory_Impact_Assessment_Checklist.pdf), des European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (<http://impel.eu/wp-content/uploads/2010/04/IMPEL-and-NEPA-Better-Regulation-Checklist-FINAL.pdf>) sowie die auf die Regulierung des Finanzmarkts zugeschnittenen „Principles of Financial Regulation“ der OECD (<http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/44187223.pdf>).

¹² Vgl. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>.

zu nehmen (Punkt 9). Abschließend ist noch zu klären, auf welche Weise die zielkonforme Umsetzung der Maßnahme durch die Betroffenen sichergestellt werden kann (Punkt 10).

Eine ganzheitliche Betrachtung des Prozesses zur Gestaltung und Umsetzung neuer Regulierungsmaßnahmen ist für eine effektive Regulierung unabdingbar, weshalb auch später noch – insbesondere bei der Ableitung von Empfehlungen in Kapitel 7 – auf die entsprechenden Punkte und Anforderungen einzugehen ist. Zunächst liegt allerdings der Fokus allein auf dem Aspekt der Kosten-Nutzen-Abwägung (Punkt 6 der OECD-Checkliste). Nur wenn der (erwartete) Nutzen einer Maßnahme die (erwarteten) Kosten übersteigt, ist ein staatlicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen gerechtfertigt, da sonst die Wohlfahrt durch den Eingriff sinken würde. Dessen ungeachtet soll am Ende des Gutachtens allerdings erneut der gesamte Regulierungsprozess in die Betrachtung miteinbezogen werden, auch da dessen Ausgestaltung einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Kosten und den Nutzen einer Regulierungsmaßnahme hat.¹³

Konkret ergeben sich aus einer Kosten-Nutzen-Abwägung zwei zentrale Anforderungen. So ist erstens zu ermitteln, ob eine geplante Maßnahme effizient ist. Effizienz kann dabei auf zweierlei Arten ausgedrückt werden. Eine regulatorische Maßnahme ist effizient, wenn sie entweder zu gegebenen Kosten den größtmöglichen Nutzen stiftet oder wenn sie, anders ausgedrückt, ein gegebenes Ziel (einen gegebenen Nutzen) zu möglichst geringen Kosten erreicht. Effizienz alleine ist jedoch noch nicht hinreichend für die Rechtfertigung einer Regulierungsmaßnahme. In einem zweiten Schritt ist zu überprüfen, ob der (maximal mögliche) Nutzen die (minimal nötigen) Kosten übersteigt. Nur wenn dies der Fall ist, sollte mit der regulatorischen Maßnahme ein Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen erfolgen.

Nachfolgend werden insbesondere die mit der Regulierung ggf. verbundenen Kosten konkretisiert und erläutert. Dies ist aus mehreren Gründen nötig. Auf die entsprechenden Kosten(arten) wird nachfolgend im Text noch explizit Bezug genommen. Für Bereiche der Regulatorik, die nachfolgend als besonders relevant erachtet werden, werden die entsprechenden Kosten dargestellt und teils auch quantifiziert. Eine solche Quantifizierung wird allerdings (mittels eines Fragebogens) nur bei den Genossenschaftsbanken als Adressaten der Regulierung vollzogen. Andere Kosten werden nicht entsprechend erhoben – und damit insbesondere auch nicht Kosten, die mittelbar bei anderen Parteien anfallen. Gerade solche Kosten werden oft übersehen, müssen allerdings in einer hinreichend umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse mit aufgenommen werden. Darauf wird nicht zuletzt bei den Empfehlungen in Kapitel 7 eingegangen.

Nachfolgend wird auch für die Bestimmung des Nutzens eines regulatorischen Eingriffs ein entsprechendes Raster dargestellt. Dieses orientiert sich insbesondere an der Idee eines möglichen Marktversagens. Die entsprechenden Ausführungen bleiben dabei zunächst noch allgemein und werden erst in Kapitel 7 konkreter auf die Regulierung des Finanzsystems angewandt, insbesondere nachdem in Kapitel 3 die Funktion des Finanzsystems und insbesondere die der dezentral agierenden Genossenschaftsbanken dargestellt wurde.

¹³ Wird beispielsweise den Adressaten der Regulierung bereits im Vorfeld die Möglichkeit eingeräumt, zu einer geplanten Maßnahme Stellung zu beziehen, so kann sich dies positiv auf die späteren Kosten der Maßnahme auswirken. Gleichfalls könnte hierdurch der Nutzen der Maßnahme erhöht werden, wenn etwa auf Basis der Stellungnahmen die regulatorische Maßnahme zielgenauer definiert werden kann.

2.2 Definition und Konkretisierung von Kosten und Nutzen von Regulierung

2.2.1 Kosten

2.2.1.1 Kosten bei (unmittelbar betroffenen) Adressaten der Regulierung

Eine erste Unterscheidung der Arten regulatorischer Kosten kann danach erfolgen, welcher Akteur die entsprechenden Kosten zu tragen hat. So fallen regulatorische Kosten in der Regel zunächst bei den unmittelbar betroffenen Adressaten der Regulierung an. Daneben können die Kosten einer regulatorischen Maßnahme aber auch bei lediglich mittelbar Betroffenen anfallen, d. h. bei Geschäftspartnern und Kunden der Adressaten einer Regulierung. Schließlich können Regulierungsmaßnahmen auch Kosten für unbeteiligte Dritte verursachen („regulatorische Kollateralschäden“). Eine zweite Unterscheidung setzt an der Art der regulatorischen Kosten an. Hierbei kann zwischen direkten (monetären) Kosten und indirekten Kosten unterschieden werden. In diesem Abschnitt werden die direkten und indirekten Kosten bei den Adressaten der Regulierung dargestellt. Kosten für weitere Betroffene werden anschließend dargestellt.

Die folgende Tabelle 2 enthält eine exemplarische Aufstellung der Kosten, die bei den Adressaten einer regulatorischen Maßnahme anfallen.

Beispiele für Kosten, die bei den Adressaten der Regulierung anfallen	
Direkte Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten für die Umsetzung der Maßnahme • Kosten für die Einhaltung der Maßnahme • Kosten für Überprüfung und Anpassung • etc.
Indirekte Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten, die aus Veränderung der Wettbewerbsposition resultieren • Opportunitätskosten der Regulierung • etc.

Tabelle 2: Kosten bei Adressaten der Regulierung

Zu den direkten Kosten, die bei den Adressaten der Regulierung anfallen, gehören u. a. die Kosten für die Umsetzung einer Maßnahme.¹⁴ Diese umfassen beispielsweise Kosten für die Einarbeitung in die regulatorischen Vorschriften, Kosten für Unternehmensberatung, Kosten für Rechtsberatung, Kosten für die Schulung der Mitarbeiter, Kosten für die Einstellung neuer Mitarbeiter, Kosten für die Anschaffung neuer und Erweiterung bestehender IT-Systeme oder Kosten für das Projektmanagement. Weiterhin entstehen direkte Kosten durch die Einhaltung der Regulierungsmaßnahme. Die mit einer regulatorischen Maßnahme verbundenen Handlungspflichten für die Adressaten umfassen typischerweise Informations-, Zahlungs-, Kooperations-, Überwachungs- sowie Qualifikationspflichten, die mit entsprechenden Kosten verbunden sind.¹⁵ Nicht zuletzt entstehen direkte Kosten auch dadurch, dass bestehende Prozesse zur Einhaltung der Regulierungsvorschriften laufend dahin gehend überprüft

¹⁴ Vgl. Europe Economics (2009), S. 72.

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2009), S. 21.

2 Allgemeine Anforderungen an eine effektive Regulierung

werden müssen, ob sie noch dem neuesten Stand der Vorschriften entsprechen, sowie durch eine möglicherweise erforderliche Anpassung der Prozesse an veränderte regulatorische Vorgaben.

Indirekte Kosten für die Adressaten der Regulierung entstehen beispielsweise dadurch, dass sich die Wettbewerbsposition eines Unternehmens infolge einer Maßnahme verschlechtert. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn die Regulierung Wettbewerber eines Unternehmens bevorzugt. Dies ist z. B. oft dann der Fall, wenn es aus der Perspektive des Endkunden verschiedene (Finanz-)Produkte gibt, die für ihn die gleiche Funktion haben und damit hinlänglich austauschbar sind, allerdings unterschiedlich reguliert werden. Eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition wiederum könnte für die Adressaten steigende Kosten oder sinkende Erträge zur Folge haben.

Daneben stellen auch Opportunitätskosten indirekte Kosten der Regulierung für die Adressaten dar.¹⁶ Diese entstehen beispielsweise, wenn sich ein Unternehmen aufgrund regulatorischer Vorgaben dazu entscheidet, bestimmte Geschäftsbereiche aufzugeben, oder wenn die Vorgaben dazu führen, dass Investitionen in neue Geschäftsbereiche unterbleiben. In beiden Fällen entstehen indirekte Kosten in Form entgangener Erträge.

2.2.1.2 Kosten bei mittelbar Betroffenen

Zu den mittelbar Betroffenen einer regulatorischen Maßnahme zählen im Verständnis des vorliegenden Gutachtens sowohl die gewerblichen Geschäfts- und Vertragspartner der Adressaten der Regulierung, soweit sich deren Geschäftsbeziehung auf den von der Regulierung betroffenen Bereich bezieht, als auch die Endkunden, welche die von der Regulierung betroffenen Produkte und Dienstleistungen von den Adressaten erwerben. In beiden Fällen können die Kosten für die mittelbar Betroffenen direkt oder indirekt anfallen (vgl. Tabelle 3).

Beispiele für Kosten, die bei den mittelbar Betroffenen der Regulierung anfallen	
Direkte Kosten	<ul style="list-style-type: none">• Kosten für regulierungsbedingt höhere Anforderungen an Vorprodukte und -leistungen• höhere Preise bzw. zusätzliche Gebühren• längerer bzw. aufwendigerer Beschaffung-/Bearbeitungsprozess• etc.
Indirekte Kosten	<ul style="list-style-type: none">• Kosten, die aus Wegfall von Produkten und Dienstleistungen entstehen• Kosten, die aus einer reduzierten Innovationstätigkeit der Unternehmen resultieren• Kosten, die aus einer gestiegenen Komplexität der Produkte und Dienstleistungen resultieren• etc.

Tabelle 3: Kosten bei mittelbar Betroffenen der Regulierung

¹⁶ Vgl. Europe Economics (2009), S. 78.

Regulierungsmaßnahmen können beispielsweise für Kunden zusätzliche Kosten verursachen, wenn die Adressaten der Regulierung die eigenen Kosten ganz oder teilweise weitergeben, z. B. in Form höherer Preise oder zusätzlicher Gebühren und Entgelte. Direkte Kosten für die Kunden der Adressaten können zudem auch dadurch entstehen, dass die Regulierung in einem längeren Beschaffungs-/Bearbeitungsprozess resultiert (weil beispielsweise zusätzliche Genehmigungen eingeholt oder Nachweise erbracht werden müssen) oder insgesamt komplexer und damit fehleranfälliger wird. Indirekte Kosten für mittelbar Betroffene fallen hingegen an, wenn z. B. infolge der Regulierung die regulierten Produkte bzw. Dienstleistungen nicht mehr oder nur noch in reduziertem Umfang von den Adressaten angeboten werden. Weiterhin kann die Regulierung dazu führen, dass die Adressaten keine oder nur noch geringere Anreize haben, in die Weiterentwicklung und Verbesserung der regulierten Produkte und Dienstleistungen zu investieren – zum Nachteil der Kunden. Eine dritte Form indirekter Kosten für mittelbar Betroffene tritt auf, wenn die Regulierung zur Folge hat, dass sich die betroffenen Produkte und Dienstleistungen zum Nachteil des Kunden verändern. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn mit der Regulierung verbundene Transparenz- und Informationspflichten dazu führen, dass die Komplexität eines Produkts bzw. einer Dienstleistung aus Kundensicht stark zunimmt.

2.2.1.3 Kosten der Regulierung für Dritte: Regulatorische Kollateralschäden

Die Kosten, die (unbeteiligten) Dritten aufgrund regulatorischer Maßnahmen entstehen, sind gemäß der Definition ausschließlich indirekter Natur. Eine allgemeingültige Beschreibung der indirekten Kosten, die sich für unbeteiligte Dritte aus einer Regulierungsmaßnahme ergeben, ist allerdings kaum möglich, da diese in der Regel sehr stark vom Einzelfall abhängen. Beispielsweise kann eine regulierungsbedingte Veränderung des Geschäftsmodells des Adressaten der Regulierung ihrerseits weitere gesamtwirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen. Wenn beispielsweise Banken infolge strengerer Vorgaben zur Eigenkapitalunterlegung von Krediten das Kreditangebot einschränken, kann dies dazu führen, dass es für kleine oder mittlere Unternehmen deutlich schwieriger wird, Kredite für geplante Investitionen zu erhalten, was sich wiederum negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken kann.

Wenn sich aufgrund von regulatorischen Kosten die Profitabilität des Unternehmens insgesamt verschlechtert, könnte dies dazu führen, dass das Unternehmen die Preise für alle Produkte und Dienstleistungen entsprechend anpassen muss. Wie dieses Beispiel verdeutlicht, sind die indirekten Kosten einer regulatorischen Maßnahme für unbeteiligte Dritte damit sehr spezifisch und müssen daher stets im konkreten Einzelfall diskutiert werden (vgl. auch Kapitel 7).

2.2.2 Ziele („Nutzen“) von Regulierung

2.2.2.1 Allgemeine Rechtfertigungen und Ziele der Regulierung

Der nachfolgende Überblick über die Begründungen von Regulierung, wie sie sich vornehmlich in der ökonomischen Literatur finden, ist kurz gehalten. Er dient dabei vor allem den folgenden beiden Zielen: Zum einen bildet der Überblick den Hintergrund für die spätere Konkretisierung der Begründung der Regulierung von Banken. Zum anderen weist der Überblick auch auf die Notwendigkeit hin, den entsprechenden Nutzen einer Regulierung explizit zu begründen, so etwa, indem auf ein Marktversagen hingewiesen wird und ebenfalls dargelegt wird, warum dieses durch die Regulierung beseitigt oder aber zumindest abgemildert werden kann. Darauf wird noch in den abschließenden Empfehlungen in Kapitel 7 eingegangen.

Banken werden wie andere Unternehmen auch vor allem durch den Markt „kontrolliert“. Andere Marktteilnehmer beobachten ihr Verhalten und passen daraufhin ihr Verhalten entsprechend an. Für

eine Bank bedeutet dies beispielsweise konkret, dass sich die Risikoeinschätzung durch Kapitalgeber in ihren Finanzierungskosten niederschlägt. Mit dem Begriff Regulierung ist jedoch meistens gemeint, dass der Staat sich nicht mit der allgemeinen Rahmensetzung und der Markt- und Selbstregulierung zufriedengibt, sondern in das Marktgeschehen eingreift. Dadurch versuchen staatliche Institutionen ein (nach ihrem Verständnis) unerwünschtes Marktergebnis zu korrigieren bzw. zu verhindern. Eine Regulierung erfordert jedoch eine Begründung (vgl. hierzu die Prinzipien in Abschnitt 2.1). Hierbei werden oft die folgenden Gründe angeführt (ohne dass diese Aufführung vollständig oder überschneidungsfrei wäre): Marktversagen, Meritorisierung (Demeritorisierung), Verbraucherschutz, Anbieter-schutz oder Einkommensumverteilung.

Eine zentrale Erkenntnis der Ökonomie besteht darin, dass freie Märkte aus verschiedenen Gründen versagen können, also ihre wesentlichen Funktionen nicht erfüllen. Dadurch kann sich die Notwendigkeit für staatliches Eingreifen ergeben, um eine Wohlfahrtssteigerung zu erreichen.¹⁷ Meritorisierung (Demeritorisierung) bezieht sich auf den Umstand, dass verschiedene Güter als „erwünscht“ bzw. „unerwünscht“ klassifiziert werden. Daraus wird die Notwendigkeit abgeleitet, die Nachfrage nach diesen Gütern durch staatlichen Eingriff zu steigern (reduzieren). Der Schutz der Verbraucher vor überhöhten Preisen bzw. vor einer schlechten Qualität und die Sicherung einer angemessenen Versorgung wird ebenfalls häufig als Rechtfertigung für staatliche Eingriffe angeführt. Durch staatliche Eingriffe sollen zudem in vielen Fällen sozialpolitische Ziele erreicht werden. Einkommensumverteilung ist daher eine weitere Rechtfertigung für Markteingriffe. Im Anschluss wird genauer insbesondere auf das mögliche Versagen von Märkten eingegangen. Wesentlich ist dabei, wie bereits ausgeführt wurde, die Identifikation der entsprechenden Ursachen eines möglichen Marktversagens.

2.2.2.2 Das mögliche Versagen unregulierter Märkte

Ökonomen betonen regelmäßig die Bedeutung und die Vorteile von Märkten und Marktkräften bei der Organisation einer arbeitsteiligen Wirtschaft.¹⁸ Märkte können jedoch aus mehreren Gründen versagen, also ihre wesentlichen Funktionen nicht erfüllen. Traditionell werden folgende Gründe für das Versagen von Märkten genannt: (persistente) Marktmacht, (nicht internalisierte) Externalitäten und Koordinationsversagen, unvollständige (und private) Information und beschränkte Rationalität.¹⁹

In vielen Märkten ist die Marktmacht einzelner Akteure vernachlässigbar. Es gibt jedoch auch Märkte, in denen einzelne Akteure über erhebliche temporäre oder nachhaltige Wettbewerbsvorteile verfügen, die dann zu Marktmacht führen. Marktmacht kann zu gravierenden Einschränkungen der Funktionsweise der betroffenen Märkte führen.²⁰ Die Wettbewerbspolitik zielt darauf ab, einen funktionierenden

¹⁷ Regulierung zielt in diesem Falle insbesondere auf eine Verbesserung von Effizienz und Wohlfahrt. Ökonomen fächern diese Begriffe noch weiter auf: So unterscheiden sie zwischen statischer (allokativer) Effizienz und der dynamischen Effizienz. Statische (allokative) Effizienz wird dann erreicht, wenn (knappe) Ressourcen so eingesetzt werden, dass die wohlfahrtsmaximalen Gütermengen auch tatsächlich und kostenminimal produziert werden. Die Anreize zur Anpassung an sich mit der Zeit wandelnde Rahmenbedingungen sowie zum technischen Fortschritt (Suche nach kostengünstigeren Produktionsverfahren für bestehende Produkte sowie die Entdeckung neuer Produkte) sollen maximal sein, um das Ziel der dynamischen Effizienz zu realisieren. An diesen Effizienzgesichtspunkten setzte bereits, allerdings ohne die entsprechenden Begriffe zu verwenden, die vorherige Betrachtung unterschiedlicher (direkter und indirekter) Kosten von Regulierung an.

¹⁸ Diese Erkenntnis ist in der ökonomischen Literatur als „Erster Hauptsatz der Wohlfahrtstheorie“ bekannt (siehe z. B. Varian (1992)).

¹⁹ Temporäre Marktmacht stellt meist kein signifikantes Problem dar, da aktuelle oder potenzielle Wettbewerber aktiv dagegen vorgehen. Nachhaltige Marktmacht ist jedoch häufig aus wirtschaftspolitischer Sicht weitaus kritischer zu beurteilen. Für nachhaltige Marktmacht kann es verschiedene Gründe geben. Es können beispielsweise verschiedene Formen von Markteintrittsbarrieren existieren, die einem Akteur oder einer (kleinen) Gruppe von Akteuren einen Vorsprung gegenüber aktuellen oder potenziellen Konkurrenten verschaffen. Vgl. beispielsweise Fritsch (2014).

²⁰ Insbesondere birgt sie die Gefahr, dass Nachfragern eine zu geringe Menge/Qualität angeboten wird, wodurch sich Wohlfahrtseinbußen ergeben (sog. „deadweight loss“).

Wettbewerbsprozess zu garantieren. Im Bankensektor ist die Beschränkung von Marktmacht nicht vorrangiges Ziel der Regulierung.

Externalitäten treten dann auf, wenn durch die Aktivitäten von einzelnen Akteuren Kosten oder Nutzen bei unbeteiligten Wirtschaftssubjekten entstehen. Dabei gilt es zu beachten, dass sich diese Auswirkungen nicht unbedingt in Marktpreisen zeigen, also die unbeteiligten Wirtschaftssubjekte nicht für die entstandenen Kosten entschädigt werden bzw. für die entstandenen Nutzen nicht zahlen müssen. Für externe Effekte gibt es vielfältige Beispiele. Das klassische Beispiel in der ökonomischen Literatur ist die Umweltverschmutzung. Wenn die betreffenden Akteure bei ihren Entscheidungen die entstehenden externen Effekte nicht berücksichtigen (internalisieren), kann es zu ineffizienten Marktergebnissen kommen. In solchen Fällen kann man sich aus verschiedenen Gründen (beispielsweise aufgrund der Vielzahl der beteiligten Akteure) oft nicht darauf verlassen, dass private Koordinationsbemühungen zu einem effizienten Ergebnis führen. Es kommt dann zu einem Koordinationsversagen.²¹ Im Bankensektor spielen Externalitäten und Koordinationsversagen eine wichtige Rolle. Verschiedene Regulierungsvorschriften zur Risikobegrenzung bei Banken, aber auch Meldepflichten lassen sich durch das Vorhandensein bzw. die Befürchtung von externen Effekten erklären. Darauf wird noch im Detail eingegangen werden. Wesentlich wird hierbei die Frage sein, inwieweit spezifische regulatorische Maßnahmen (bzw. gerade die Maßnahmen, die ggf. sehr hohe Kosten bei den Adressaten verursachen) geeignet sind, diese „Externalitäten“ einzudämmen. Insbesondere wird dies unter dem Stichpunkt der „makroprudenziellen Regulierung“ diskutiert werden.

In realen Märkten werden Entscheidungen generell auf der Basis von unvollständigen Informationen über relevante Faktoren getroffen. Problematisch kann dies jedoch meistens erst dann werden, wenn relevante Informationen privat sind, also die Informationsverteilung asymmetrisch ist.²² Ein Marktversagen droht dann, wenn die besser informierten Akteure keinen hinreichenden Anreiz haben, ihren schlechter informierten Transaktionspartnern die relevanten Informationen zu offenbaren. Im Extremfall kann dies zum völligen Zusammenbruch des Marktes führen.²³ Im Bankensektor sind Informationen in der Tat häufig asymmetrisch verteilt. So hat beispielsweise eine Bank einen Informationsvorsprung gegenüber ihren Gläubigern, da die Qualität der Aktiva von außen nur schwer zu erkennen ist. Die Schuldenfinanzierung der Banken kann zu einem Anreiz führen, übermäßige Risiken einzugehen, da die erhöhte Risikübernahme nicht (vollständig) beobachtet wird. Der Aspekt eines möglichen Marktversagens aufgrund unvollständiger Information ist auch mit dem Thema des Verbraucherschutzes verzahnt, auf den nachfolgend – vornehmlich auch unter dem Aspekt des Anlegerschutzes – noch detaillierter eingegangen wird.²⁴

²¹ Die Ursache für das Koordinationsversagen besteht daher darin, dass zwar jeder Akteur aus seiner Sicht optimal handelt, das resultierende Ergebnis jedoch aus kollektiver Sicht nicht effizient ist.

²² Die Informationsasymmetrie kann dabei vor oder nach einer Transaktion auftreten. Tritt sie vor der Transaktion bzw. dem Vertragsabschluss auf, kann es zur Negativauslese kommen („Adverse Selection“). Wenn sie erst danach auftritt, besteht insbesondere die Gefahr des moralischen Risikos („Moral Hazard“).

²³ Vgl. Akerlof (1970).

²⁴ Insbesondere in den letzten Jahrzehnten ist durch die Verbreitung der sogenannten Verhaltensökonomik gerade im Bereich des Verbraucherschutzes eine weitere mögliche Ursache für Marktversagen vermehrt in den Fokus gerückt. Ausgangspunkt der Verhaltensökonomik ist die Beobachtung, dass viele alltägliche Verhaltensweisen als „nicht rational“ bzw. „beschränkt rational“ anzusehen sind. Beispielsweise können Menschen systematische Fehler beim Umgang mit Wahrscheinlichkeiten machen, so etwa – je nach Kontext – Ereignisse mit hoher oder niedriger Wahrscheinlichkeit über- oder untergewichten, wenn sie eine Entscheidung treffen. Aus einer solchen „beschränkten Rationalität“ können dann suboptimale finanzielle Entscheidungen für individuelle Anleger resultieren. In der Literatur und vor allem in der Politik finden sich davon ausgehend Aufrufe zu paternalistischen Markteingriffen, um individuelle Entscheider vor ihren eigenen Fehlern zu bewahren. Inwieweit solche möglichen systematischen Fehler eine Rechtfertigung für staatliche Eingriffe darstellen können (daher insbesondere entsprechende Kosten eines Eingriffs rechtfertigen können), ist jedoch allgemein umstritten (vgl. auch Abschnitt 6.3).

2.2.2.3 Konkrete Ziele der Bankenregulierung

Nachfolgend geht es zunächst um das „klassische Ziel“ des Gläubigerschutzes. Dieses „mikroprudenzielle“ Ziel wird dann der „makroprudenziellen“ Zielsetzung gegenübergestellt. Die beiden Zielsetzungen sind zwar nicht unabhängig voneinander, da ja gerade durch die Schieflage eines Instituts systemische (Ansteckungs-)Effekte zu befürchten sind.²⁵ Allerdings scheinen insbesondere die zusätzlichen Datenanforderungen sich zunehmend aufgrund ihrer potenziellen Rolle für die makroprudenzielle Aufsicht abzuleiten. Dies ist ein wesentlicher Hintergrund für die Illustration der Notwendigkeit einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse in Abschnitt 7.4. Vor diesem Hintergrund erfolgt auch die differenzierte Darstellung der mikroprudenziellen und der makroprudenziellen Verwendung von Daten durch die Aufsicht. Andere Ziele, die auch bereits im vorherigen Abschnitt angedeutet wurden, werden in diesem Abschnitt nicht weiter vertiefend behandelt.²⁶

„Klassische“ Ziele: Gläubigerschutz und Bank Runs

Als „klassische“ Ziele der Bankenregulierung gelten der Gläubigerschutz und die Verhinderung von Bank Runs.²⁷ Beide gehen davon aus, dass das Verhältnis zwischen Gläubigern und der Bank auf Vertrauen basiert, da Gläubiger meist nicht über die notwendigen Kenntnisse und Informationen verfügen, um die Bonität ihrer Bank verlässlich einschätzen zu können. Zudem sind Gläubiger häufig nur mit relativ kleinen Beträgen involviert. Eine sorgfältige Kontrolle der Bank lohnt sich für den einzelnen Einleger wegen der damit verbundenen Kosten daher oft nicht. Zusätzlich kann die Überwachung einer Bank an einem Trittbrettfahrer- sowie einem Koordinationsproblem scheitern, wenn jeder Gläubiger darauf spekuliert, von den Bemühungen anderer Gläubiger zu profitieren, ohne an den damit verbundenen Kosten beteiligt zu werden. Auf der anderen Seite ist es auch nicht effizient, dass alle Gläubiger sich bei der Überwachung der Bank engagieren, weil damit eine unnötige Kostenvervielfachung verbunden ist. Dazu kommt noch der Umstand, dass die Verhandlungsmacht der einzelnen Gläubiger oft zu klein ist, um ausreichende Kontrollrechte durchzusetzen. Die Konsequenz aus diesen Beobachtungen ist, dass sich Gläubiger oft nicht effektiv vor dem Fehlverhalten einer Bank schützen können. Vor allem normale Bankeinleger sind besonders betroffen, da sie auf Bankleistungen (beispielsweise Giro- und Sparkonten) angewiesen sind.

Das Argument des Gläubigerschutzes allein kann nach allgemeiner Auffassung jedoch eine umfassende Regulierung nicht begründen.²⁸ Die Verhinderung von Bank Runs setzt bei der Beobachtung an, dass die Aktiva einer Bank im Durchschnitt wesentlich weniger liquide sind als ihre Passiva. Wenn Einleger unerwartet viel Geld abziehen, kann es zu Liquiditätsproblemen kommen. Wenn Einleger

²⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen § 6 Abs. 2K WG, wonach die Aufgabe der BaFin darin besteht, „Mißständen [sic] im Kredit- und Finanzdienstleistungswesen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte gefährden, die ordnungsmäßige Durchführung der Bankgeschäfte oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen oder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft herbeiführen können.“

²⁶ Nicht betrachtet werden damit etwa regulatorische Maßnahmen, die sich aus der zunehmenden Übertragung von Aufgaben ergeben. Banken müssen etwa bei der Erhebung verschiedener Steuern mitwirken sowie bei der Bekämpfung von Straftaten und müssen dementsprechend über angemessene Verfahren und Grundsätze verfügen, die der Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, der Einhaltung von Sanktionsbestimmungen oder sonstiger strafbarer Handlungen dienen. Vorgaben an das Finanzsystem und damit die Banken dienen auch dazu, mittels entsprechender Instrumente allgemeine wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen. Die (klassische) Rolle der Banken für die Geldpolitik ist hierbei ein Beispiel.

²⁷ Vgl. Burghof und Rudolph (1996).

²⁸ So könnten ausgedehnte Informationspflichten der Banken das Problem zumindest entschärfen ohne die Notwendigkeit einer größeren Bankenaufsicht.

erwarten, dass auch andere Einleger ihr Geld abheben, dann kann es aufgrund solcher „selbsterfüllender Erwartungen“ zu einem Bank Run kommen, der eine ansonsten solide Bank in eine Schieflage bringt.²⁹ Wenn nur eine kleinere Bank von einem Run betroffen ist, sind die ökonomischen Kosten insgesamt recht beschränkt. Eine Gefahr stellt jedoch ein allgemeiner Bank Run dar, beispielsweise wenn die Einleger vieler Banken negative Erwartungen haben, die etwa durch eine Rezession hervorgerufen sind.³⁰

Bis zur Finanzkrise war die Bankenregulierung weitgehend mikroprudenziell ausgerichtet und motiviert, daher im Wesentlichen auf die Betrachtung einzelner Institute fokussiert, die damit in der Regel isoliert betrachtet wurden. Dabei soll sie allerdings sowohl präventiv und protektiv wirken,³¹ und es waren und sind dabei auch positive Fern- und Nebenwirkungen mit eingeschlossen, die über die einzelne Bank hinausgehen. Dadurch ergibt sich die bereits angesprochene Überlappung mit makroprudenziellen Zielen und Maßnahmen, die – grob gesprochen – auf das gesamte Banken- und Finanzsystem ausgerichtet sind (statt auf einzelne Institute).

Makroprudenzielle Regulierung

Wie bereits dargestellt wurde, hat die Bankenregulierung traditionell eine weitgehend mikroprudenzielle Orientierung. Dabei geht es vor allem um die Überwachung der Einhaltung qualitativer und quantitativer Vorgaben für einzelne Banken. Diese Form der Regulierung zielt also darauf ab, eine kritische Situation für einzelne Banken zu verhindern. Spätestens seit der aktuellen Finanzkrise steht jedoch zunehmend die makroprudenzielle Sichtweise im Fokus. Diese bemüht sich um die Berücksichtigung systemischer Zusammenhänge, also um die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes. Der Unterschied liegt daher insbesondere in der Einbeziehung externer Effekte, die durch die Aktivitäten einzelner Banken entstehen. Im Rahmen der makroprudenziellen Aufsicht überwachen Aufsichtsbehörden auf nationaler und supranationaler Ebene damit nicht primär einzelne Marktteilnehmer (mit Ausnahme von Teilnehmern von systemischer Bedeutung), sondern haben eine übergeordnete Sicht auf das Finanzsystem, um systemischen Krisen vorzubeugen.³²

Die Übertragung systemischer Effekte erfolgt über verschiedene Transaktionskanäle, die die Aufsicht mit berücksichtigen muss:³³ Wenn Bank A in ernste Schwierigkeiten gerät, dann entstehen Zweifel an der Solvenz von Bank B, wenn diese der Bank A in relevanten Aspekten „ähnlich“ ist und es keinen isolierten Auslöser für die Schwierigkeiten der Bank A gibt (beispielsweise einen internen Betrugs-

²⁹ Die Bank kann daher zusammenbrechen, weil sie illiquide ist, obwohl sie solvent wäre, wenn es keinen Bank Run gäbe.

³⁰ Zur Verhinderung von Bank Runs dienen u. a. die Einlagensicherung, die Existenz eines „Lender of Last Resort“ (LLR), die Möglichkeit zur Aussetzung der Zahlungsverpflichtungen und staatliche Rettungsmaßnahmen – sowie präventiv entsprechende Informationen und Kennzahlen, über die die Aufsicht verfügen kann. (Ein LLR ist eine Institution, die in Krisenzeiten dem ganzen Bankensektor bzw. einzelnen Instituten Liquidität bereitstellt, damit Banken, die solvent, aber illiquide sind, nicht zusammenbrechen. In der Regel fungieren Zentralbanken als LLR.)

³¹ Anders ausgedrückt zielt die Bankenregulierung damit darauf ab, einem „ungeordneten“ Zusammenbruch von Banken vorzubeugen („Prudential Regulation“). Die Regulierung soll also präventiv wirken, damit Krisen verhindert und Anleger und Gläubiger geschützt werden. Daneben soll in einer Krisensituation die Regulierung die entstandenen Kosten möglichst klein halten, also auch protektiv wirken. Die beiden Ansätze sind interdependent, da protektive Maßnahmen vertrauensbildend wirken, wodurch sie wieder präventiv wirken. Einen aktuellen Überblick über die bestehende Bankenregulierung bieten Hartmann-Wendels et al. (2015).

³² Die Anerkennung der Existenz und Bedeutung „systemischer“ Risiken ist andererseits allerdings keine neue Erscheinung. Wie die Geschichte vieler vergangener Finanzkrisen klar zeigt, besteht seit jeher die Gefahr, dass der Zusammenbruch einer Bank Auswirkungen (Externalitäten) auf das gesamte Bankensystem hat (vgl. Kindleberger und Aliber (2005)). Die zunehmende Vernetzung und Komplexität des Finanzsystems, zusammen mit einem insbesondere vor der Finanzkrise teils historisch hohem Anteil an kurzfristiger Fremdfinanzierung bei einzelnen Instituten, haben die Gefahr allerdings (zumindest aus der Perspektive der letzten Jahrzehnte) erhöht.

³³ Vgl. Brunnermeier et al. (2009) für eine detailliertere Darstellung.

fall). Man spricht in solchen Fällen von informationeller Ansteckung. Ein weiterer Transmissionskanal betrifft die Kunden einer gescheiterten Bank. Der Zusammenbruch von Banken vernichtet deren über lange Zeit entstandenes „Informationskapital“. Dadurch verlieren die betroffenen Bankkunden ihre langjährige Bankverbindung und können erhebliche Probleme damit haben, einen adäquaten Ersatz in Form einer anderen Bank zu finden (zumindest kurzfristig). Wenn eine Bank in Schwierigkeiten gerät, so sind aufgrund vertraglicher (Kredit-)Verflechtungen meist auch andere Banken direkt betroffen, wenn die Geschäftspartner ihre Verpflichtungen nicht erfüllen können („Counterparty Risk“).

Ferner werden oft Aktiva in Notverkäufen liquidiert („Fire Sales“) wenn eine Bank in Schwierigkeiten gerät. Dadurch sinkt jedoch der Wert der Aktiva der anderen Banken, die dann auch in Schwierigkeiten kommen können („Cash-in-the-Market Pricing“). Banken in Schwierigkeiten können sich auch gezwungen sehen, die Kreditvergabe zu reduzieren (Kreditklemme). Dadurch können negative makroökonomische Effekte entstehen (beispielsweise Rückgang der aggregierten Wirtschaftstätigkeit), wodurch der Wert der Bankaktiva jedoch zusätzlich gedrückt werden kann. Diese Effekte sind besonders ausgeprägt, wenn viele Banken die gleichen oder „ähnliche“ Aktiva halten und wenn Aktiva zu Marktpreisen bilanziert werden müssen („Mark-to-Market“). Bei der Betrachtung systemischer Risiken ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht von allen Banken die gleichen systemischen Effekte hervorgerufen werden. Von einzelnen Banken können aufgrund verschiedener Faktoren (beispielsweise ihrer Bilanzsumme oder dem Grade ihrer Vernetztheit) größere systemische Risiken ausgehen. Es gibt daher Banken, die im Unterschied zu anderen als „systemrelevant“ gelten.³⁴

2.3 (Größen-)Proportionalität der Kosten

2.3.1 Überblick

In diesem Abschnitt werden die Kosten der Regulierung noch einmal aufgegriffen. Darauf liegt insgesamt der Fokus dieses Gutachtens, wenn auch insbesondere in Abschnitt 7.4 die Frage nach der adäquaten Begründung einer regulatorischen Maßnahme anhand eines entsprechenden Nutzens gestellt wird. Zuvor wurden bereits die verschiedenen Arten regulatorischer Kosten dargestellt, um dadurch einen analytischen Rahmen für deren möglichst vollständige Erfassung zu erhalten.

Neben der Höhe der Kosten, beispielsweise aggregiert über alle Adressaten der Regulierung, ist es allerdings auch wichtig zu wissen, wie sich diese Kosten verteilen. Wie zuvor angemerkt wurde, muss eine effiziente Regulierung sicherstellen, dass sie nicht durch spezielle Vorgaben, die nur einen Teil der Wettbewerber betrifft, aber auch nicht durch die dadurch induzierten Kosten verzerrend in das Marktgeschehen eingreift. Eine solche Verzerrung könnte darin liegen, dass dadurch Wettbewerbsvorteile für bestimmte Organisationsformen und –größen geschaffen werden. Wie ferner noch herausgestellt wird, nachdem insbesondere die Rolle der unterschiedlichen Banken im deutschen Finanzsystem dargestellt wurde, muss die Verteilung der Kosten über die Adressaten der Regulierung auch deshalb gesonderte Beachtung finden, da sich die Adressaten (hier: Banken) ggf. in ihrer Funktion unterscheiden.

³⁴ Zudem können verschiedene Ausprägungen von Systemrelevanz unterschieden werden wie beispielsweise „too big to fail“ und „too connected to fail“. Der Financial Stability Board (FSB) definiert systemrelevante Institute (SIFIs) als Finanzinstitutionen, deren Zusammenbruch aufgrund ihrer Größe, Komplexität und systemischen Verbundenheit eine erhebliche Beeinträchtigung des Finanzsystems bedeuten würde. Der FSB erstellt jährlich eine Liste der global systemrelevanten Banken (Global Systemically Important Banks, G-SIBs). Die Deutsche Bank ist das einzige deutsche Kreditinstitut auf der Liste der 30 als global systemrelevant eingestuften Banken. Financial Stability Board (FSB): Update of group of global systemically important banks (G-SIBs), 2014; http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf.

Für den Gegenstand dieser Studie ist eine Differenzierung nach der Größe der Adressaten (nachfolgend Banken) wesentlich. Eine solche differenzierte Betrachtung der Kosten soll nun vorgenommen werden. Dies wird geleistet, indem nach der Proportionalität der Kosten (bezogen auf eine entsprechende Größenkennzahl) gefragt wird. Eine betrachtete regulatorische Maßnahme ist damit proportional in den Kosten, wenn die Durchschnittskosten der Maßnahme konstant sind, bezogen auf eine entsprechende relevante Kennzahl (wie betroffenes Geschäftsvolumen oder Bilanzsumme).³⁵ Abhängig von der Art der betrachteten regulatorischen Maßnahme kann es hierbei generell sinnvoll sein, unterschiedliche Kennzahlen (und damit unterschiedliche Definitionen von „Größe“) zu verwenden. Nachfolgend wird wiederum ein allgemeiner analytischer Rahmen für die Ursachen möglicher Verletzungen der Proportionalität eingeführt.

2.3.2 Analytischer Rahmen

Im Folgenden werden die direkten Kosten in Abhängigkeit von der Größe des Adressaten der Regulierung (nach einer jeweils zu bestimmenden Kennzahl) unterschieden in Fixkosten, stückfixe Kosten und variable Kosten. Fixkosten entstehen bei den Adressaten der Regulierung unabhängig von der Größe des Unternehmens (bzw. der entsprechenden Bezugsgröße) und werden nachfolgend mit F bezeichnet. Stückfixe Kosten (f) entstehen pro „Geschäftsvorfall“, beispielsweise pro Durchlauf eines Prozesses, auf den sich die regulatorische Maßnahme bezieht. Variable Kosten (c) variieren vollständig mit der entsprechenden Bezugsgröße. Aus dieser Untergliederung folgt, dass sich die (direkten) Gesamtkosten (K) einer regulatorischen Maßnahme aus den Fixkosten (F), den stückfixen Kosten je Geschäftsvorfall (f) multipliziert mit der Zahl der Geschäftsvorfälle (im Folgenden mit N bezeichnet) und den Kosten je Größeneinheit (c) multipliziert mit der entsprechenden Kennzahl für die Gesamtgröße (im Folgenden mit V bezeichnet) ergeben:

$$K = F + N * f + V * c.$$

Folglich können die (direkten) Durchschnittskosten, d. h. die Kosten je Größeneinheit, einer regulatorischen Maßnahme berechnet werden, indem der Ausdruck für die Gesamtkosten durch die Kennzahl für die entsprechende Größe geteilt wird, d. h.:

$$\text{Durchschnittskosten} = \frac{K(V)}{V} = \frac{F}{V} + \frac{N}{V} * f + c.$$

Ausgehend von dieser Definition lassen sich vier unterschiedliche Fälle identifizieren, in denen eine regulatorische Maßnahme die (Kosten-)Proportionalität verletzt. Im Vordergrund steht hierbei der mögliche Fall, dass die Durchschnittskosten einer regulatorischen Maßnahme mit steigender Größe sinken. Die in Abbildung 7 dargestellten Fälle werden nachfolgend behandelt.

³⁵ Die betrachtete (Kosten-)Proportionalität ist damit auch in keiner Weise deckungsgleich mit dem in der Bankenregulierung und – aufsicht verwendeten Begriff der „doppelten Proportionalität“. Vgl. hierzu Abschnitt 7.3.1.

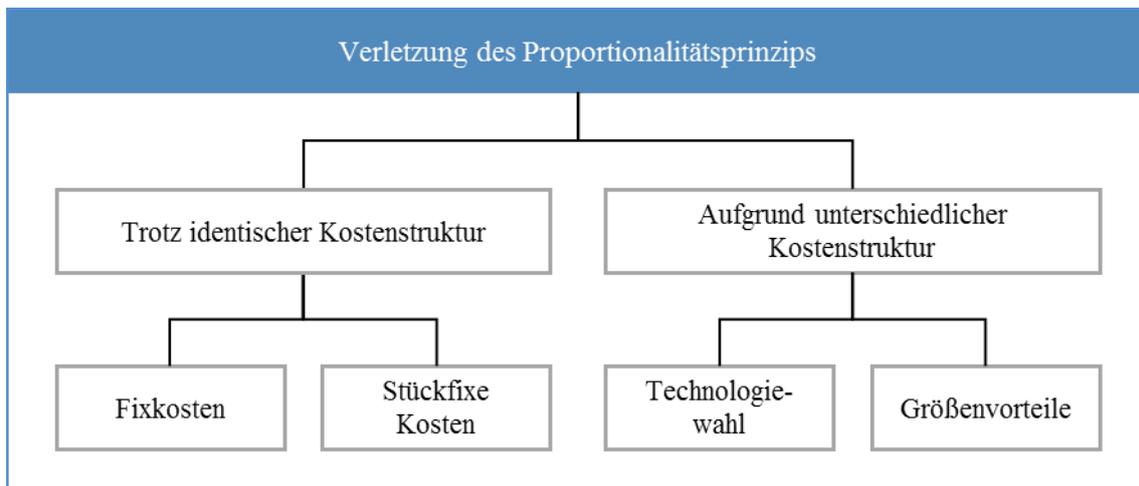


Abbildung 7: Übersicht über Verletzungen der (Kosten-)Proportionalität

Wenn große und kleine Unternehmen (je nach gewählter Kennzahl für die Größe) eine identische Kostenstruktur aufweisen, ist das Proportionalitätsprinzip verletzt, wenn die regulatorische Maßnahme entweder Fixkosten oder (unter bestimmten Bedingungen) stückfixe Kosten verursacht. Weiterhin kann das Proportionalitätsprinzip verletzt sein, wenn die Unternehmen die regulatorischen Vorgaben mit unterschiedlichen Technologien umsetzen können. Ein weiterer Grund für die Verletzung des Proportionalitätsprinzips besteht darin, dass große und kleine Unternehmen trotz Verwendung gleicher Technologien zur Umsetzung der regulatorischen Maßnahmen größenbedingt unterschiedliche Kosten aufweisen, beispielsweise aufgrund von Spezialisierungs- oder Lerneffekten. Im Folgenden werden diese vier Gründe für die mögliche Verletzung des (Kosten-)Proportionalitätsprinzips näher erläutert.

2.3.3 Fehlende (Kosten-)Proportionalität trotz identischer Kostenstruktur

Wenn große und kleine Unternehmen eine identische Kostenstruktur bei der Umsetzung bzw. Einhaltung der regulatorischen Vorgaben aufweisen, impliziert dies, dass sowohl die Fixkosten (F), die stückfixen Kosten (f) als auch die variablen Kosten (c) identisch sind. Verursacht eine regulatorische Maßnahme Fixkosten, d. h. $F > 0$, so ist der Quotient $\frac{F}{V}$ für große Unternehmen kleiner als für kleine Unternehmen, wodurch unter sonst gleichen Bedingungen die Durchschnittskosten für große Unternehmen unter denen für kleine Unternehmen liegen.

Auch für den Fall, dass die regulatorische Maßnahme stückfixe Kosten verursacht, kann es zu einer Verletzung des Proportionalitätsprinzips kommen. Der Kehrrbruch $\frac{V}{N}$ kann in diesem Zusammenhang als durchschnittliches Volumen des von der Regulierung betroffenen Geschäftsprozesses interpretiert werden. Folglich ist bei Existenz stückfixer Kosten das Proportionalitätsprinzip verletzt, wenn das durchschnittliche Geschäftsprozessvolumen $\frac{V}{N}$ von großen Unternehmen über dem von kleinen Unternehmen liegt. Beispielsweise mag dies auf Vorgaben bei der Anlageberatung zutreffen, sofern diese fixe Kosten (beispielsweise bei der Dokumentation und Information) mit sich bringen, die unabhängig vom individuellen Anlagevolumen sind.

2.3.4 Fehlende Proportionalität aufgrund unterschiedlicher Technologien zur Umsetzung der Regulierungsmaßnahmen

Eine zweite Möglichkeit, weshalb eine regulatorische Maßnahme nicht (kosten-)proportional ist, besteht darin, dass den Unternehmen unterschiedliche Technologien zur Umsetzung einer bestimmten Maßnahme zur Verfügung stehen, die sich in ihren Kostenverläufen (und insbesondere auch in ihren

Durchschnittskosten) unterscheiden und aus denen die Institute die für sie am besten geeignete auswählen müssen (vgl. Abbildung 8).

Zur Illustration dieses Falls sei unterstellt, dass zur Umsetzung einer bestimmten regulatorischen Maßnahme drei verschiedene Technologien existieren:

- Technologie 1, die mit relativ geringen Fixkosten, deren Höhe in der Grafik mit F_1 markiert ist, verbunden ist, dafür aber mit relativ hohen variablen Kosten, d. h., mit steigender Institutsgröße steigen die Kosten stark an;
- Technologie 2, die mit etwas höheren Fixkosten in Höhe von F_2 und dafür mit etwas geringeren variablen Kosten (ausgedrückt durch die niedrigere Steigung der Kostengeraden) verbunden ist;
- Technologie 3, die die höchsten Fixkosten in Höhe von F_3 aufweist, dafür aber mit den geringsten variablen Kosten, d. h. der geringsten Steigung der Kostengeraden, verbunden ist.

Bei der Wahl der Umsetzungstechnologie wird sich jedes Unternehmen für diejenige Technologie entscheiden, die für die gegenwärtige Größe mit den geringsten Gesamtkosten verbunden ist. Das bedeutet, dass Unternehmen, deren Größe maximal V_1 beträgt, Technologie 1 wählen werden, während Unternehmen mit einer Größe zwischen V_1 und V_2 Technologie 2 implementieren. Unternehmen schließlich, deren Größe über V_2 liegt, werden sich für Technologie 3 entscheiden.

Weiterhin geht aus der Grafik hervor, dass zwar die Gesamtkosten für die regulatorische Maßnahme mit zunehmender Größe steigen, die Durchschnittskosten jedoch sinken. So weist Technologie 1 bis zu einer Größe von V_1 die geringsten Durchschnittskosten auf, während Technologie 2 bei einer Größe zwischen V_1 und V_2 die geringsten Durchschnittskosten besitzt. Ab einer Größe von V_2 sind die Durchschnittskosten für Technologie 3 am geringsten. Dies impliziert, dass beispielsweise für ein Unternehmen, das sich aufgrund seiner Größe in Höhe von V^* für Technologie 3 entscheidet, geringere Durchschnittskosten anfallen als für ein Unternehmen, für das aufgrund seiner Größe Technologie 2 betriebswirtschaftlich optimal ist.

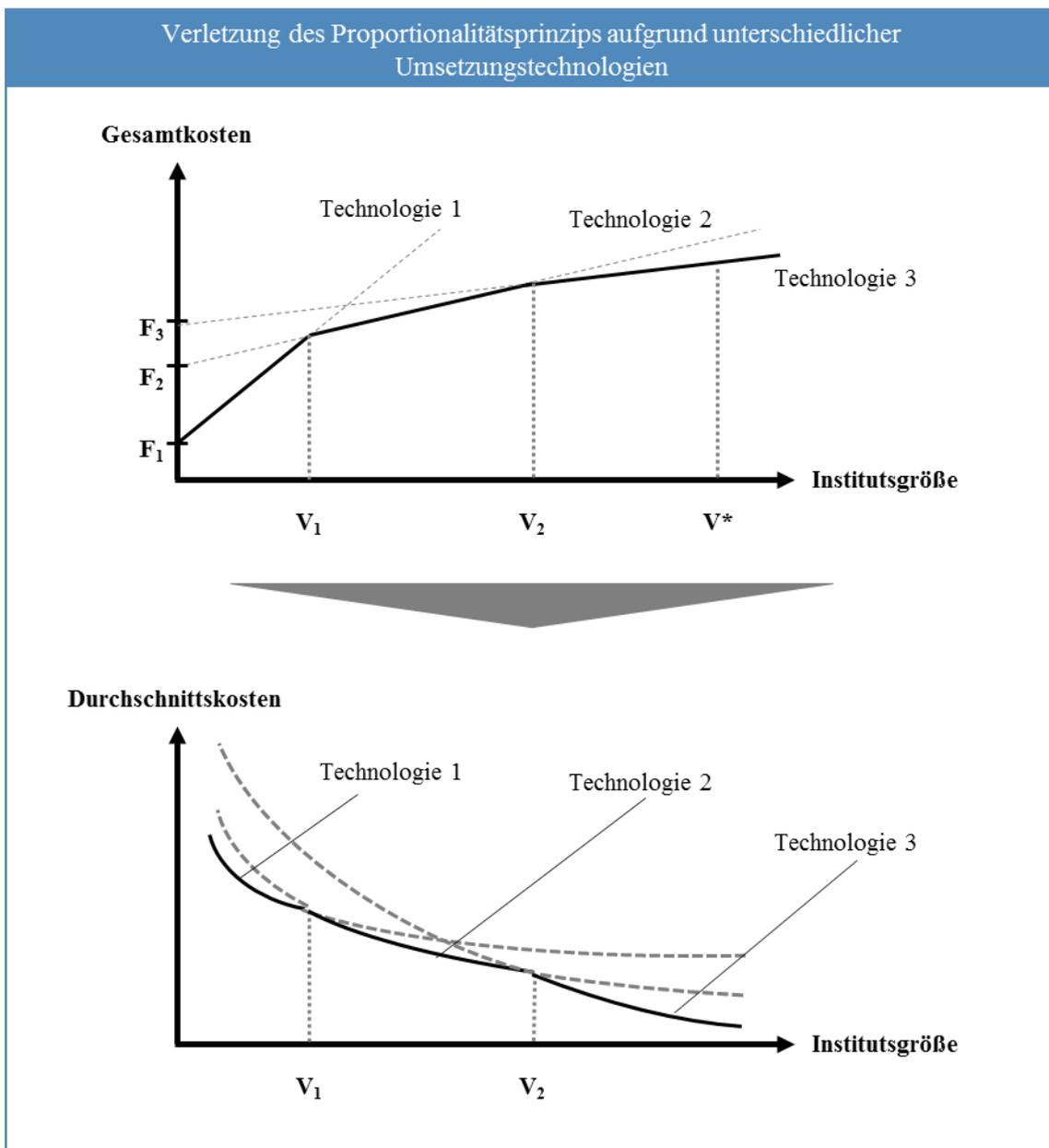


Abbildung 8: Verletzung der (Kosten-)Proportionalität aufgrund unterschiedlicher Umsetzungstechnologien

Insgesamt lässt sich anhand der Grafik leicht erkennen, dass im Rahmen des obigen Beispiels bei betriebswirtschaftlich optimaler Technologiewahl die Durchschnittskosten der regulatorischen Maßnahme mit steigender Institutsgröße kontinuierlich sinken, wodurch das Prinzip der (Kosten-)Proportionalität verletzt wäre. Entscheidend ist hierbei (vor allem im Unterschied zur Diskussion im nachfolgenden Abschnitt), dass es allen Unternehmen freisteht, welche der drei Technologien sie zur Umsetzung der regulatorischen Maßnahme verwenden.³⁶

Aufgrund des hohen Abstraktionsgrades der Darstellungen in diesem Abschnitt soll dies nachfolgend erläutert werden. Ein Beispiel für eine regulatorische Maßnahme, für die unterschiedliche Technologien zur Umsetzung zur Verfügung stehen, welche sich hinsichtlich der Höhe der fixen und variablen Kosten unterscheiden, sind die Vorgaben zur Berechnung der Höhe der Eigenkapitalunterlegung von Krediten. Hier haben die Banken die Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen „Technologien“ zu

³⁶ So kann auch ein Unternehmen mit einer Größe von V_1 Technologie 3 zur Umsetzung einer regulatorischen Maßnahme wählen, was allerdings aus betriebswirtschaftlicher Sicht ineffizient wäre.

wählen:³⁷ Standardansatz, der fest definierte Risikogewichte für bestimmte Kreditrisiken vorgibt, einfacher „Internal Ratings-Based(IRB)“-Ansatz, bei dem die Risikogewichte auf Basis bestimmter Vorgaben des Gesetzgebers berechnet werden, und fortgeschrittener IRB-Ansatz, bei dem die Risikogewichte allein auf Basis unternehmensinterner Daten berechnet werden.

Zwar ist die Implementierung des fortgeschrittenen IRB-Ansatzes aufgrund der hohen Komplexität mit höheren Fixkosten verbunden als die Implementierung des einfachen IRB-Ansatzes, welcher wiederum höhere Fixkosten verursacht als die Implementierung des Standardansatzes. Allerdings besteht durch die genauere Anpassung der Risikogewichte auf das unternehmensspezifische Kreditportfolio für die Finanzinstitute die Möglichkeit, die Höhe des regulatorischen Eigenkapitals durch Verwendung der IRB-Ansätze zu verringern. Dies impliziert, dass zwar die Fixkosten mit zunehmender Komplexität der Methode zur Berechnung des notwendigen Eigenkapitals zunehmen, dafür jedoch die variablen Kosten, d. h. die Kosten des vorzuhaltenden Eigenkapitals, sinken. Dass größere Banken dadurch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Banken haben, die von den entsprechenden Erleichterungen nicht profitieren konnten, wird auch durch unabhängige Studien bestätigt.³⁸

2.3.5 Fehlende Proportionalität aufgrund größenbedingter Kostenvorteile

Eine dritte Ursache für die Verletzung des Prinzips der (Kosten-)Proportionalität ist gegeben, wenn größeren Unternehmen geringere Fixkosten (F), stückfixe Kosten (f) und/oder variable Kosten (c) bei der Umsetzung einer Maßnahme entstehen als kleinen Unternehmen. In allen drei Fällen führt dies dazu, dass die Durchschnittskosten einer regulatorischen Maßnahme für große Unternehmen geringer sind als für kleine Unternehmen. Derartige Kostenunterschiede können aus unterschiedlichen Gründen auftreten.

So ist denkbar, dass die Kosten einer Maßnahme aufgrund von Spezialisierungseffekten bei großen Unternehmen geringer sind. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn große Unternehmen eine eigens mit der Umsetzung regulatorischer Maßnahmen beauftragte Abteilung aufweisen. Diese kann neue Maßnahmen schneller und damit kostengünstiger umsetzen als weniger spezialisierte Abteilungen in kleinen Unternehmen, die die Umsetzung der Vorgaben z. B. zusätzlich zum laufenden Tagesgeschäft bewerkstelligen müssen. Auch kann davon ausgegangen werden, dass kostensenkende Lerneffekte für Mitarbeiter höher sind, wenn ihre Tätigkeit ausschließlich in der Umsetzung regulatorischer Maßnahmen besteht, was sich wiederum positiv auf die entstehenden Kosten auswirken dürfte. Sofern kleinere Unternehmen externe Dienste einsetzen, um ebenfalls in den Vorteil solcher Skaleneffekte zu kommen, mag dies nicht ohne zusätzliche (Transaktions-)Kosten und Reibungsverluste der Fall sein.

Ein weiterer Grund, weshalb die Kosten einer Maßnahme für große Unternehmen geringer sein könnten, besteht darin, dass diese bereits über die für die Umsetzung einer neuen Maßnahme erforderlichen Mitarbeiter bzw. über die notwendige Infrastruktur verfügen, sodass keine Neueinstellungen bzw. Schulungen oder eine Erweiterung der Systeme erforderlich sind. Bei kleinen Unternehmen könnte es

³⁷ Siehe Bundesbank (2004).

³⁸ Behn et al. (2014) nutzen hierzu Daten der Deutschen Bundesbank und stellen im Hinblick auf die Wettbewerbsverzerrung Folgendes fest: „Further, we document that large banks benefited from the reform as they experienced a reduction in capital charges and consequently expanded their lending at the expense of smaller banks that did not introduce the model-based approach.“ Die Autoren weisen nach, dass diese Wettbewerbsvorteile auch darauf zurückzuführen sind, dass es auf der Basis der verwendeten Modelle auch zu systematisch geringeren Risikobeurteilungen gekommen ist, als die tatsächlichen Ausfälle gerechtfertigt hätten. In einer umfragebasierten Studie stellen Europe Economics fest, dass „the larger banks in our study have typically adopted the former [advanced IRB] approach. This is considered to be more onerous in terms of cost and resources required, with a potential (but not certain) pay-off in reduced ongoing capital requirements once the internal models have been developed and have been approved by the relevant supervisor“. Europe Economics (2009), S. 75.

2 Allgemeine Anforderungen an eine effektive Regulierung

hingegen unter Umständen erforderlich sein, dass sie das benötigte Humankapital erst (in Form neuer Mitarbeiter oder Schulungen) aufbauen oder ihre bestehenden Systeme umrüsten müssen, wodurch zusätzliche Kosten entstehen. Ein drittes Beispiel für geringere regulatorische Kosten bei großen Unternehmen sind Unterschiede in der Hierarchieebene, auf der die Vorgaben umgesetzt werden. Während in großen Unternehmen für die Umsetzung meist (spezialisierte) Fachabteilungen zuständig sind, liegt bei kleinen Unternehmen die Verantwortung hierfür ggf. gar beim Vorstand, was u. a. höhere (Personal-)kosten verursacht. Auf diese verschiedenen Gründe einer ggf. mangelnden Kostenproportionalität wird nachfolgend noch konkret eingegangen.

3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem

3.1 Funktionen und Formen von Finanzsystemen

3.1.1 Übersicht

Viele Ökonomen und Wirtschaftshistoriker sehen im Finanzsystem – in Deutschland vor allem im Bankensektor – einen zentralen Faktor, der spätestens seit der Industrialisierung zum Durchbruch vieler (kapitalintensiver) Innovationen und damit zum hohen Wirtschaftswachstum im 19. und 20. Jahrhundert beigetragen hat.³⁹ Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Finanzsystems besteht in seinem direkten Beitrag zur Wertschöpfung als Anbieter von Dienstleistungen, in seiner Funktion bei der Akkumulation von Kapital und, insbesondere in entwickelten Wirtschaftssystemen, darin, dass es die Allokation von Kapital innerhalb der Volkswirtschaft moderiert. Der Finanzsektor kann hierbei seinen Anteil an der Leistung einer Volkswirtschaft steigern, indem entweder Effizienzreserven innerhalb des Sektors gehoben werden oder die vom Finanzsystem geleistete Allokation des Kapitals verbessert, also effizienter gestaltet wird. Gerade in entwickelten Volkswirtschaften besteht der Beitrag des Finanzsystems in der Steigerung der Produktivität durch die effiziente Allokation von Kapital, wofür in Deutschland – wie nachfolgend ausgeführt wird – gerade die Banken eine wesentliche Rolle spielen.

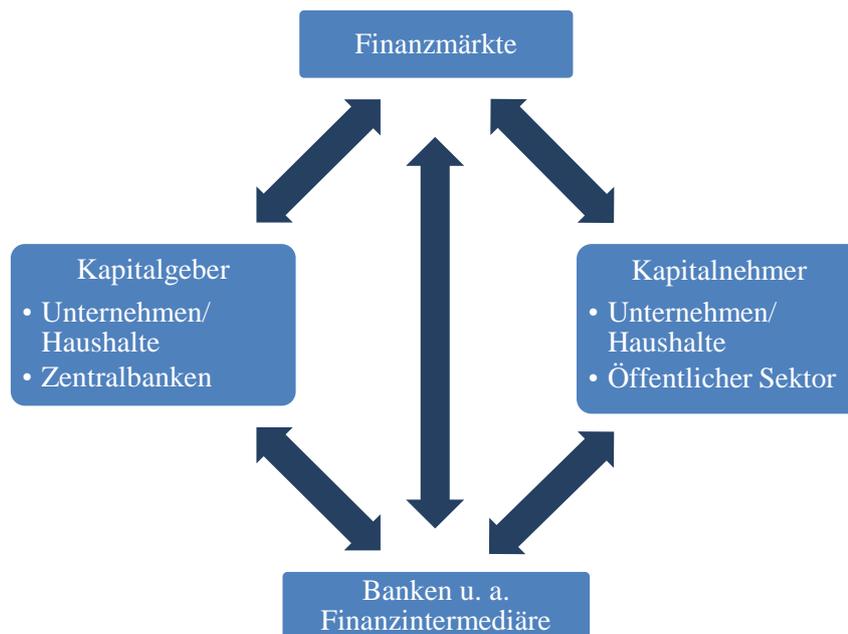


Abbildung 9: Das Finanzsystem im Überblick⁴⁰

Das Finanzsystem – schematisch dargestellt in Abbildung 9 – ist ein komplexes Netzwerk von Finanzmärkten und Intermediären, die insbesondere bei der Allokation von Kapital zusammenwirken (vgl. aber zu den anderen Funktionen des Finanzsystems die nachfolgenden Ausführungen) und dabei Kapitalgeber und Kapitalnehmer zusammenbringen und die nötigen Transaktionen durch Beratungs-

³⁹ Vgl. z. B. Allen und Gale (1999), Boot und Thakor (1997), Gerschenkron (1962) und Levine (1997).

⁴⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

und Vermittlungsleistungen erleichtern.⁴¹ Im Speziellen werden in der Literatur vor allem folgende Funktionen des Finanzsystems betont: die Finanzierungsfunktion, die Risikoallokationsfunktion, die Informationsgewinnungs- und Kommunikationsfunktion sowie die Kontrollfunktion.⁴² In seiner Finanzierungsfunktion versorgt das Finanzsystem Unternehmen oder Haushalte mit Kapital, wie bereits erwähnt wurde. Diese verfügen oftmals kurzfristig nicht über die nötigen finanziellen Mittel, um geplante Investitions- oder Konsumvorhaben durchzuführen. Banken erfüllen dabei auch eine Kontrollfunktion, wodurch die Rückzahlung der Mittel und das Wohlverhalten der Kreditnehmer wahrscheinlicher werden. Zudem sind Haushalte und Unternehmen mit vielfältigen Risiken konfrontiert, die sie nicht (vollständig) tragen können bzw. wollen. Hier übernimmt das Finanzsystem eine Risikoallokationsfunktion, indem es bei der Aggregation, Weitergabe und Diversifikation von Risiken hilft. Das Finanzsystem erbringt auch wesentliche Leistungen bei der Sammlung und Weitergabe von Informationen, die beispielsweise für jeden einzelnen Teilnehmer zu kostspielig wären.⁴³

Einen wesentlichen Teil des Finanzsystems bilden Kreditinstitute. Ihre spezielle Aufgabe liegt insbesondere in der Fristen-, Risiko- und Losgrößentransformation.⁴⁴ Fristentransformation ist nötig, da die Fristigkeitsstruktur der Aktivseite (hauptsächlich der Forderungen aus der Kreditvergabe) in der Regel nicht mit der Struktur der Passivseite (hauptsächlich die Struktur der Einlagen) übereinstimmt. So werden Kredite typischerweise längerfristig (z. B. für Investitionsprojekte) vergeben, während Einleger oft jederzeit über ihre Einlagen verfügen wollen. Die Risikotransformation gründet auf der Notwendigkeit, dass die unterschiedlichen Risikobereitschaften der Marktteilnehmer zum Ausgleich gebracht werden müssen. Die Rolle der Banken ist es daher auch, zur Übereinstimmung der Risikoprofile durch entsprechende Finanzprodukte beizutragen.⁴⁵ Kreditinstitute betreiben Losgrößentransformation, indem sie die verschiedenen gewünschten Volumina der Kapitalgeber und Kapitalnehmer zum Ausgleich bringen, da typischerweise der Kreditbedarf des Kapitalnehmers nicht der Höhe nach dem Anlagebedarf des Kapitalgebers entspricht.⁴⁶ Auf die spezielle Rolle von Banken bei der Erfüllung der Funktionen des Finanzsystems, insbesondere in Deutschland, wird nachfolgend eingegangen.

3.1.2 Bank- vs. marktbasiertere Finanzsysteme

Finanzsysteme übernehmen in verschiedenen Ländern zwar die gleichen Funktionen, können sich jedoch in ihrer Ausgestaltung deutlich voneinander unterscheiden.⁴⁷ Diese Unterschiede sind potenziell von großer Bedeutung, da sie sich auf die Effizienz der Ressourcenallokation, die Finanzstabilität oder aber auf die Transmissionskanäle der Geldpolitik auswirken. Vor dem Hintergrund dieses Gutachtens

⁴¹ Man findet in der Literatur eine Unterscheidung zwischen dem engen Begriff des Finanzsektors und dem weiten Begriff des Finanzsystems. Hier ist diese Unterscheidung jedoch unerheblich.

⁴² Vgl. Hellwig (1997), S. 213.

⁴³ Angesichts der Größe und Komplexität des Finanzsystems ist es beispielsweise individuellen Investoren nicht möglich, sich hinreichend über die Vielzahl der Institutionen und deren Angebote zu informieren. Dieser Informationsasymmetrie kann durch die Existenz von Finanzinstitutionen, die solche Informationen gezielt sammeln und aggregieren, entgegenge wirkt werden.

⁴⁴ Vgl. Hartmann-Wendels et al. (2015), S. 5.

⁴⁵ So sind Kredite typischerweise „riskant“ und mit Informationsproblemen behaftet, Einleger streben jedoch nach (relativer) Sicherheit. Die Bank „löst“ das Problem dadurch, dass sie sich auf die Kontrolle (das „Monitoring“) spezialisiert (vgl. dazu auch die vorherigen Ausführungen zu den allgemeinen Funktionen des Finanzsystems insgesamt). Der Kapitalgeber überlässt sein Kapital der Bank. Dadurch erwirbt der Einleger einen Anspruch gegenüber der Bank und nicht gegenüber dem Kreditnehmer („Delegated Monitoring“ – eine bahnbrechende theoretische Fundierung findet sich in Diamond (1984)).

⁴⁶ Die Leistung einer Bank besteht dann beispielsweise darin, beide Seiten durch das Pooling kleiner Beträge zur Deckung zu bringen.

⁴⁷ Diese Unterschiede haben vielfältige Ursachen. Die Wurzeln liegen oft in historischen Pfadabhängigkeiten und politisch gewollten Markteingriffen. Siehe Calomiris und Haber (2014).

ist aber insbesondere wichtig, dass Unterschiede in den Finanzsystemen zu weitgehend anderen Kosten und Nutzen einer gegebenen regulatorischen Maßnahme, die ggf. einheitlich umgesetzt wird, führen können bzw. letztlich unterschiedliche regulatorische Eingriffe rechtfertigen. Diese Einsicht ist wichtig sowohl für die Gesamtbeurteilung von Bestrebungen einer weitgehenden europäischen Harmonisierung als auch für die Beurteilung einzelner Maßnahmen, die auch deshalb vor dem Hintergrund der institutionellen Spezifika eines bestimmten Landes zu erfolgen hat.

Es gibt verschiedene Kriterien, nach denen sich Finanzsysteme klassifizieren lassen. In der Literatur wird primär zwischen bank- und marktbasieren Finanzsystemen unterschieden – man spricht häufig auch von „Relationship-based Financing“ versus „Arm’s Length Financing“. Der Hintergrund dieser Unterscheidung ist die Frage, ob für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ein eher auf Banken oder ein eher auf Kapitalmärkte basierendes Finanzsystem vorteilhafter ist. Diese Debatte um die Vor- und Nachteile der beiden Systeme hat – gerade im Rahmen der EU-Integration – an Aktualität nicht verloren.⁴⁸

In einem bankbasierten Finanzsystem spielen Banken als Intermediäre zwischen Kapitalgebern und Kapitalnehmern die zentrale Rolle (vgl. die Darstellung im vorherigen Abschnitt). Insbesondere wird ein Großteil der Vermögensbildung sowie der entsprechenden Anlageentscheidungen der Haushalte sowie der Unternehmensfinanzierung über Banken realisiert. Dabei werden (Spar-)Einlagen von Haushalten in Krediten kanalisiert, auf die Unternehmen zurückgreifen können. Folglich spielen Kapitalmärkte in bankbasierten Finanzsystemen eine geringere Rolle, sowohl für Unternehmen als auch für Privathaushalte. Als klassische Beispiele für bankbasierte Finanzsysteme werden international vor allem Deutschland und Japan genannt.⁴⁹ Marktbasierter Finanzsysteme zeichnet hingegen die viel größere Bedeutung der organisierten Finanzmärkte, insbesondere der Aktien- und Anleihenmärkte, aus. Sowohl der Unternehmenssektor als auch die privaten Haushalte verlassen sich dabei relativ stärker auf den direkten Zugriff auf Kapitalmarktprodukte. Marktbasierter Finanzsysteme kennzeichnet daher eine relativ ausgeprägte sogenannte „Disintermediation“, also eine Reduzierung der Intermediationstätigkeit der Banken und anderer Intermediäre. Als Beispiele für marktbasierter Finanzsysteme gelten international typischerweise die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich, worauf nachfolgend noch zur Illustration eingegangen wird.

Anhand von Abbildung 10 lässt sich diese Unterscheidung illustrieren: In den Ländern, deren Finanzsysteme typischerweise als bankbasiert klassifiziert werden, machen Bankeinlagen als Anlageklasse einen deutlich größeren Anteil am Brutto-Geldvermögen aus als beispielsweise in Großbritannien, einem marktbasieren Finanzsystem.

⁴⁸ Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen bank- und marktbasieren Finanzsystemen ist empirisch nicht einfach, da die Unterschiede häufig gradueller Natur sind. Vgl. hierzu beispielsweise Levine (2001) sowie Demirguc-Kunt und Levine (2001).

⁴⁹ Vgl. Bijlsma und Zwart (2013), S. 2. Dort findet sich auch eine grobe Einteilung der europäischen Länder.

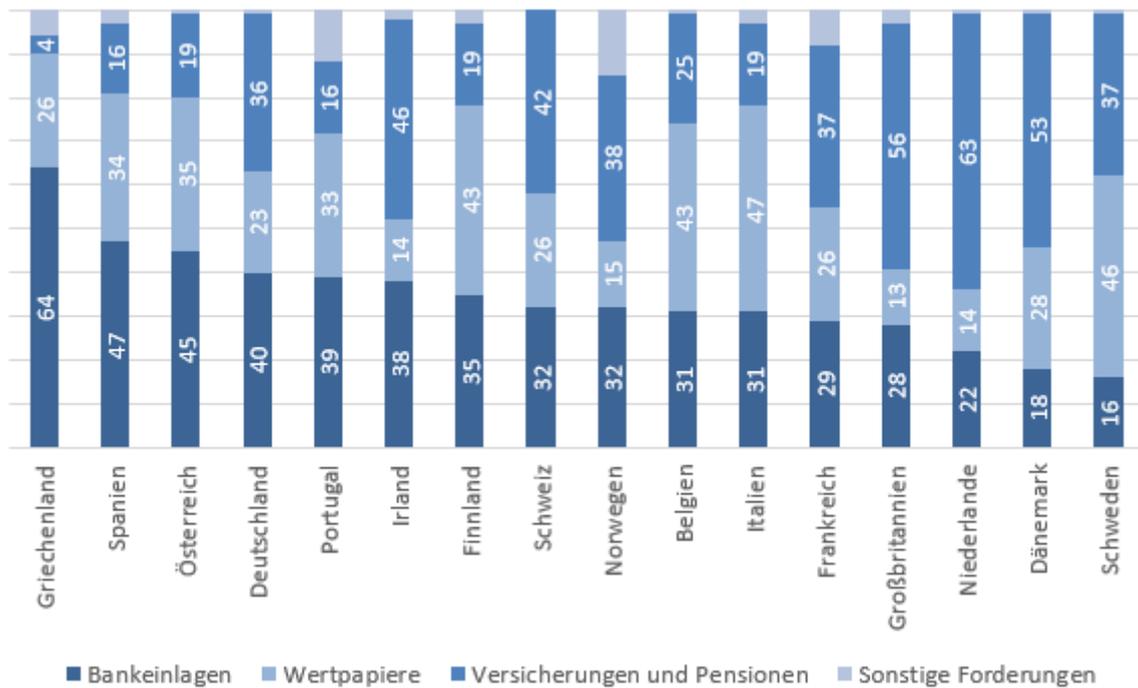


Abbildung 10: Unterschiedliche Anlagepräferenzen im Ländervergleich (Anlageklassen in % des Brutto-Geldvermögens)⁵⁰

Die Unterschiede im Finanzsystem äußern sich jedoch nicht nur im Anlageverhalten der Haushalte, sondern auch in der Finanzierungsstruktur der Unternehmen: In marktbasierteren Finanzsystemen wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten haben Bankkredite eine relativ geringere Bedeutung als in bankbasierten Finanzsystemen.⁵¹ Griechenland, die Niederlande, Italien, Spanien und Deutschland sind die fünf Länder, für die Bankkredite bei der Unternehmensfinanzierung die wichtigste Rolle spielen:⁵² Für Deutschland beläuft sich der durchschnittliche Anteil inländischer Bankkredite an der Gesamtverschuldung von Unternehmen außerhalb des Finanzsektors demnach auf circa 50 %. Damit liegt es deutlich über dem Durchschnitt der Europäischen Währungsunion von etwa 40 %. Die USA und Großbritannien bestätigen ihrerseits die Charakteristika von marktbasierteren Finanzsystemen mit durchschnittlichen Anteilen der Bankkredite an der Unternehmensfinanzierung von lediglich 30 %.

Lange vor der Finanzkrise wurde über eine Konvergenz der Finanzsysteme unter den entwickelten Ländern diskutiert. Die Debatte beschäftigte sich im Kern mit der Frage, ob Finanzsysteme zunehmend marktbasierter werden oder gar werden sollten, um zukunftsfähig zu sein. Als die treibenden Kräfte hinter dem Konvergenzprozess wurden mehrere Faktoren identifiziert. Die Globalisierung und Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie hätten demnach die Wahlmöglichkeiten für Kapitalgeber und -nehmer fundamental erweitert. Zudem würde im Zuge der (vor der Finanzkrise stattgefundenen) Deregulierung und des europäischen Integrationsprozesses insgesamt die Integration der nationalen Finanzsysteme zunehmen. Demnach sollten sich daher insbesondere die bankbasierten Finanzsysteme erheblich wandeln. Die Entwicklungen in den letzten beiden Jahrzehnten unterstützen eine solche Konvergenzhypothese allerdings nicht. In einigen zentralen Bereichen widersprechen die aktuellen Entwicklungen vielmehr der Konvergenzhypothese. So sind beispielsweise Banken in den letzten Jahren im Durchschnitt größer und wichtiger geworden und haben insbesondere

⁵⁰ Quelle: Allianz Global Wealth Report 2014.

⁵¹ Für Spanien muss berücksichtigt werden, dass Buchkredite von Banken aufgrund des Abbaus der Verschuldung in den letzten Jahren eine geringere Bedeutung für nichtfinanzielle Unternehmen haben.

⁵² Bundesbank (2014).

ihre Rolle nicht gegenüber dem Anleihenmarkt als Form des „Arm's Length Financing“ eingeübt. Insbesondere für Deutschland lässt sich die Konvergenzhypothese weitgehend verwerfen, wie die nachfolgenden Ausführungen zur Rolle der Banken für die Privathaushalte und die Unternehmensfinanzierung in Deutschland belegen. Vor allem Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die in Deutschland wesentliche Eckpfeiler des Bankensystems sind, haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Wie bereits ausgeführt wurde, muss daher auch vor dem Hintergrund der deutlichen Unterschiede zwischen den nationalen Finanzsystemen und insbesondere der jeweiligen Rolle der Banken eine Evaluierung der Auswirkungen bereits umgesetzter regulatorischer Maßnahmen stattfinden sowie eine Bewertung geplanter Maßnahmen. Eine effektive Regulierung erfordert es daher gleichsam, die nationalen Spezifika sowohl bei der Konzeption der Maßnahmen als auch bei der Evaluierung der Maßnahmen im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu berücksichtigen. Auf diese Anforderungen wird im Rahmen der Empfehlungen in Kapitel 7 genauer eingegangen. Dort wird auch kritisch Bezug genommen zu den aktuellen Vorstellungen der Europäischen Kommission zur Schaffung eines „echten Binnenmarkts für Kapital“, wie sie im kürzlich vorgelegten Grünbuch zum Ausdruck kommen.⁵³ Diese berücksichtigen gerade nicht, dass in verschiedenen Volkswirtschaften die Funktionen des Finanzsystems in unterschiedlicher Weise erfüllt werden können, wobei diese Unterschiede ihrerseits nicht zufällig sind, sondern sich an den Anforderungen der Realwirtschaft und an den Präferenzen der Privathaushalte orientieren.

Abschließend muss hier noch hinzugefügt werden, dass es nicht allein um die Unterscheidung nach dem relativen Gewicht der Banken und ihrer Rolle für Privathaushalte und Unternehmen geht. Die Unterschiede in den nationalen Finanzsystemen, die bei der Konzeption und der Evaluierung regulatorischer Maßnahmen zu berücksichtigen sind, gehen weiter. So sind auch die Bankensysteme in den unterschiedlichen europäischen Ländern sehr verschieden. Auf das deutsche Bankensystem wird nachfolgend im Detail eingegangen, da dieses den Hintergrund insbesondere für die Illustration indirekter Auswirkungen für Unternehmen und Privathaushalte liefert. Das Bankengeschäft in Großbritannien beispielsweise bildet hierzu einen deutlichen Kontrast. Nicht nur aufgrund der Rolle von London als globalem Finanzzentrum spielt für die britischen Banken das klassische Einlagen- und Kreditgeschäft im Vergleich zu anderen Ländern eine relativ geringe Rolle.⁵⁴

Als wesentlicher Unterschied gerade zu Deutschland kommt vor allem die hohe Konzentration hinzu. So wird dort der Bankensektor von vier großen Banken dominiert (Barclays Bank, Royal Bank of Scotland, Lloyds Bank und HSBC), wobei die Konsolidierungsprozesse in der Finanzkrise noch zugenommen haben.⁵⁵ Daraus ergeben sich gänzlich andere Implikationen auch für die Betrachtung systemischer Risiken und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Aufsicht sowie dann an das nötige Meldewesen, um diesen Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Abschnitt 0). Das dortige Bankensystem lässt zudem erahnen, welche möglichen Probleme sich ergeben können, wenn die Versorgung von Unternehmen und Privathaushalten mit Bankdienstleistungen wesentlich oder gar ausschließlich durch ein Oligopol großer, zentral organisierter Banken sichergestellt werden soll. Mehrere unabhängige Untersuchungen, die beispielsweise die Regierung und die Wettbewerbsbehörden in Auftrag gegeben haben, weisen auf langfristige strukturelle Probleme hin, so insbesondere in der Kredit-

⁵³ Vgl. http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/green-paper_de.pdf.

⁵⁴ Vgl. Bush (2012), S. 386.

⁵⁵ Siehe beispielsweise Office of Fair Trading (2010).

versorgung von KMU.⁵⁶ Neben Wettbewerbsproblemen wurde auch die mangelnde Fokussierung dieser Banken auf das kleinteiligere Geschäft „vor Ort als wesentliche Schwachstellen identifiziert. Das deutsche Bankensystem ist hier gänzlich anders aufgestellt, wie nachfolgend im Überblick dargestellt wird.

3.2 Das Drei-Säulen-System in Deutschland

3.2.1 Überblick

Wie im vorigen Abschnitt diskutiert, sind im deutschen Finanzsystem bei der Erfüllung vieler Funktionen die Banken die zentralen Akteure. Diese bieten eine große Bandbreite an Finanzdienstleistungen an, weswegen man in Deutschland von einem Universalbanksystem spricht.⁵⁷

Kennzeichnend für die deutsche Bankenlandschaft ist das sogenannte Drei-Säulen-System. Hierbei bilden private Kreditbanken, insbesondere die Großbanken, die erste Säule. In der zweiten Säule werden öffentlich-rechtliche Banken, wie Landesbanken, Sparkassen und Förderbanken, zusammengefasst. Die Genossenschaftsbanken mit den zentralen Kreditgenossenschaften und den Zentralinstituten bilden die dritte Säule. Die einzelnen Säulen sind aus verschiedenen Traditionen heraus entstanden, weswegen sie sich konzeptionell deutlich unterscheiden.

Mehr als drei Viertel der deutschen Kreditinstitute sind Sparkassen oder Genossenschaftsbanken. Ihre Bilanzsumme beträgt jedoch zusammen weniger als die Hälfte der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems. Die Bilanzstruktur nach Bankengruppen ist in Abbildung 11 dargestellt. Hieraus wird ersichtlich, dass Sparkassen und Genossenschaftsbanken sich nicht nur konzeptionell, sondern auch strukturell von Großbanken unterscheiden. Beispielsweise spielen hier Einlagen und Forderungen gegenüber Nicht-Finanzinstitutionen (maßgeblich Kreditforderungen) eine bedeutendere Rolle als Forderungen gegenüber Finanzinstitutionen.

Die erste Säule des Drei-Säulen-Systems subsumiert unter dem Begriff der Kreditbanken vier Gruppen von Banken: Großbanken, Regionalbanken, sonstige Kreditbanken und Zweigstellen ausländischer Banken. Kreditbanken sind – im Gegensatz zu Sparkassen und Genossenschaftsbanken – privatwirtschaftlich organisiert (vor allem als Aktiengesellschaften). Unter den Kreditbanken sind besonders die Großbanken von Bedeutung. Sparkassen – die zweite Säule – entstanden unter Staats- oder Gemeindegarantie.⁵⁸ Sie sind im Gegensatz zu Kreditbanken als Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert. Da sie öffentlich-rechtliche Träger (z. B. Gemeinden und Kreise) haben, sollen sie einen öffentlichen Auftrag erfüllen, wie beispielsweise die kreditwirtschaftliche Versorgung der gesamten Bevölkerung, des gewerblichen Mittelstands und ihrer öffentlichen Träger.⁵⁹ Im nachfolgenden Abschnitt werden nun ausführlicher die Genossenschaftsbanken als dritte Säule dargestellt.

⁵⁶ Siehe beispielsweise Competition Commission (2002), Independent Commission on Banking (2011), Department for Business, Innovation and Skills (2013), Parliamentary Commission on Banking Standards (2013) und Competition & Markets Authority and Financial Conduct Authority (2014).

⁵⁷ Dies geschieht in Abgrenzung zu Trennbanksystemen wie beispielsweise in den USA. In Deutschland übersteigt die Bilanzsumme der deutschen Banken das BIP um mehr als das Doppelte, weswegen die deutsche Bankenbranche zu den größten der Welt zählt.

⁵⁸ Die mit von den Bundesländern getragenen Landesbanken (LBBW, BayernLB, LBB, HSH Nordbank, Helaba, NORD/LB (mit Bremer Landesbank), SaarLB) bzw. Girozentralen sowie die DekaBank erfüllen für die Sparkassen wichtige Funktionen, insbesondere bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs und größerer Kredite sowie bei der Geldanlage.

⁵⁹ Vgl. Monopolkommission (2014), Zwanzigstes Hauptgutachten, S. 650. Dazu werden auch weitere Aufgaben, u. a. Förderung des Sparsinns und der Vermögensbildung, formuliert. Die Gewinnerzielung ist kein Bestandteil des öffentlichen Auftrags, jedoch müssen auch Sparkassen gewinnorientiert handeln, um so die Mittel zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags zu erwirtschaften.

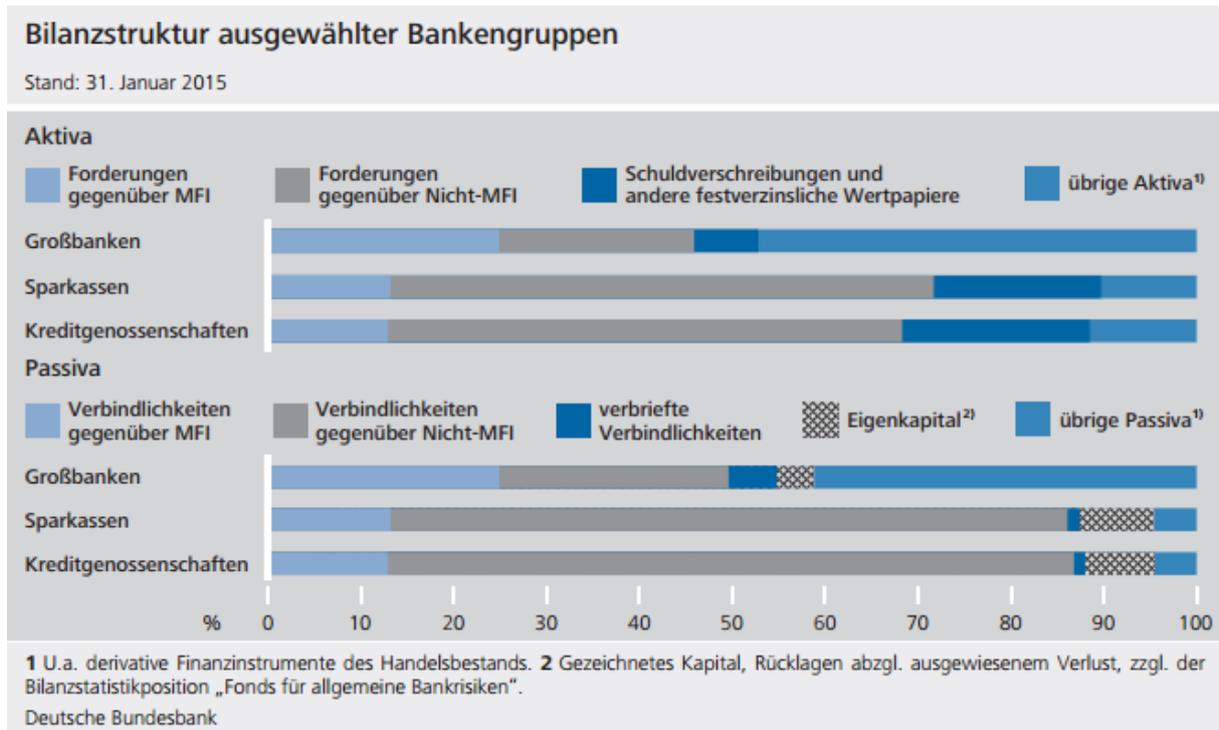


Abbildung 11: Bilanzstruktur der Bankengruppen in Deutschland⁶⁰

3.2.2 Genossenschaftsbanken

3.2.2.1 Auftrag und Organisation

Die dritte Säule der deutschen Bankenlandschaft bilden die Genossenschaftsbanken, deren Vorläufer bis auf die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückgehen.⁶¹ In Genossenschaften sind die Mitglieder nicht nur Kapitaleigner, sondern zugleich (idealtypisch) Kunden derselben. Das System der Genossenschaftsbanken in Deutschland basiert auf drei Stufen. Auf der obersten Stufe agiert die Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank (DZ Bank).⁶² Die zweite Stufe („Sekundär-genossenschaft“) existiert heute noch in der Form der Westdeutschen Genossenschafts-Zentralbank (WGZ Bank), die überregional tätig ist. Auf der untersten Stufe („Primär-genossenschaft“) befinden sich die restlichen Genossenschaftsbanken, die regional fokussiert sind, da häufig Erwerb und Fortdauer der Mitgliedschaft in einer Genossenschaftsbank an den Wohnsitz innerhalb eines bestimmten Bezirks geknüpft sind, wobei eine einzelne Kreditgenossenschaft jedoch nicht per se auf ein bestimmtes Geschäftsgebiet beschränkt ist.

Die eigenständigen Genossenschaftsbanken arbeiten zudem im genossenschaftlichen Finanzverbund zusammen, um Synergieeffekte zu nutzen. Erst über den Verbund sind einzelne Genossenschaftsbanken

⁶⁰ Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesbank (2015a), S. 40.

⁶¹ Insbesondere Hermann Schulze-Delitzsch und Friedrich Wilhelm Raiffeisen verdienen als (Mit-)Begründer einiger der ersten Vorläufer der modernen Genossenschaftsbanken Erwähnung (vgl. beispielsweise Götzl und Gros, 2009). Sie sind überwiegend als Selbsthilfeeinrichtungen kleinerer Unternehmer entstanden und sind juristisch als Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl definiert, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren sozialen oder kulturellen Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (vgl. § 1 Abs. 1 Genossenschaftsgesetz (GenG)).

⁶² Zur DZ BANK Gruppe zählen die Bausparkasse Schwäbisch Hall, DG HYP, DZ PRIVATBANK, R+V Versicherung, TeamBank, Union Investment Gruppe, die VR Leasing Gruppe und verschiedene andere Spezialinstitute.

3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem

ken überhaupt in der Lage, ein breites Spektrum von Finanzdienstleistungen anzubieten. Dem Finanzverbund gehören neben den beiden Zentralinstituten und den Regional- und Prüfungsverbänden über 1.000 Volksbanken und Raiffeisenbanken, PSD-Banken, Sparda-Banken und sonstige Kreditgenossenschaften an. Die Zusammenarbeit im genossenschaftlichen Finanzverbund ist vor allem durch Dezentralität und das Subsidiaritätsprinzip gekennzeichnet. Dezentralität bedeutet, dass Genossenschaftsbanken eigenverantwortlich und selbstständig agieren. Nach dem Subsidiaritätsprinzip werden vor allem Aufgaben dann von zentralen Einheiten übernommen, wenn die Primärgenossenschaften diese Funktionen nicht (effizient) erfüllen können. Die Struktur der genossenschaftlichen Finanzgruppe ist in der folgenden Abbildung 12 darstellt.

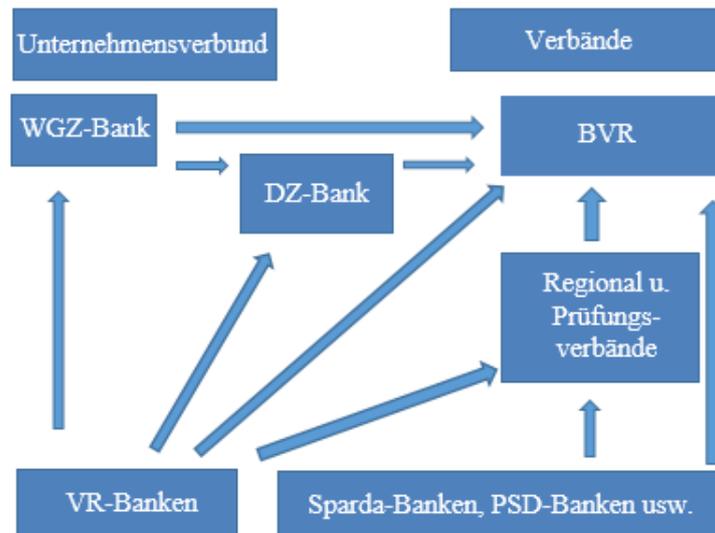


Abbildung 12: Die Genossenschaftliche FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken⁶³

Dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) obliegen mehrere Aufgaben. Er übernimmt u. a. die Interessenvertretung der Genossenschaftsbanken auf nationaler und internationaler Ebene, engagiert sich in der rechtlichen, steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Beratung der Mitglieder und ist für die Sicherungseinrichtung der genossenschaftlichen Finanzgruppe zuständig.

Die Governance-Strukturen von Genossenschaften zeichnen sich durch einige Spezifika aus. Die Besonderheiten zeigen sich insbesondere im Rahmen der Bankenregulierung, da Genossenschaftsbanken über die Bankenaufsicht hinaus in ein weiteres Kontrollregime eingebunden sind: Sie unterliegen nicht nur der Aufsicht durch die BaFin, sondern sind dazu verpflichtet, sich regelmäßigen Prüfungen durch einen Prüfungsverband zu unterziehen, angefangen bei der Gründungsprüfung.⁶⁴ Die Prüfungsverbände unterliegen dabei der staatlichen Aufsicht.⁶⁵

⁶³ Quelle: Eigene Darstellung nach Monopolkommission (2014), Zwanzigstes Hauptgutachten, S. 661.

⁶⁴ Auch bei anderen Rechtsformen ist eine Gründungsprüfung vorgesehen. So beispielsweise bei Aktiengesellschaften, jedoch wird nur geprüft, ob die Gründung ordnungsgemäß erfolgt ist.

⁶⁵ § 64 GenG. Die Einrichtungen, die Vermögenslage sowie die Geschäftsführung der Genossenschaft einschließlich der Führung der Mitgliederliste sind mindestens in jedem zweiten Geschäftsjahr zu prüfen (übersteigt die Bilanzsumme 2 Mio. Euro, so hat die Prüfung in jedem Geschäftsjahr stattzufinden). Dies dient der Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung. Der Prüfungsverband kann auch eine außerordentliche Prüfung anordnen (§ 54 GenG).

Die Genossenschaften bilden auch einen Haftungsverbund. Bereits Ende der 1920er-Jahre haben einzelne benachbarte Genossenschaftsbanken und Verbände erste Sicherungseinrichtungen aufgebaut. Ende der 1930er-Jahre wurde auf nationaler Ebene ein Hilfs- beziehungsweise Garantiefonds errichtet. Dadurch wurden sämtliche Einlagen bei Genossenschaftsbanken in unbegrenzter Höhe geschützt. Daraus ging über Zwischenschritte im Jahr 1977 die Sicherungseinrichtung des BVR hervor. Die Sicherungseinrichtung hat die Aufgabe, drohende oder bestehende wirtschaftliche Schwierigkeiten bei Genossenschaftsbanken abzuwenden oder zu beheben und das Vertrauen in die Banken zu schützen. Dafür sind insbesondere Maßnahmen zur Abwendung von Fehlentwicklungen bei einzelnen Genossenschaftsbanken, Deckungsmaßnahmen zugunsten von Instituten sowie die Übernahme von Verpflichtungen zur Vermeidung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen vorgesehen („Institutsschutz“). Je nach Situation der betroffenen Genossenschaftsbank werden unterschiedliche Hilfen geleistet. Diese können beispielsweise in Form von Bürgschaften bzw. Garantien oder Liquiditätshilfen gewährt werden, die bei Besserung der wirtschaftlichen Lage zurückgezahlt werden müssen. Seit dem Bestehen der Sicherungseinrichtung hat es jedoch noch nie eine Insolvenz einer angeschlossenen Bank gegeben.⁶⁶

3.2.2.2 Dezentrale Geschäftstätigkeit

Genossenschaftsbanken sind stärker als andere Banken in ländlichen Regionen vertreten, da sie in die regionalen Wirtschaftskreisläufe eng eingebunden und aufgrund ihres Genossenschaftscharakters in der Bevölkerung verwurzelt sind (vgl. auch zuvor Abschnitt 3.2.2).⁶⁷

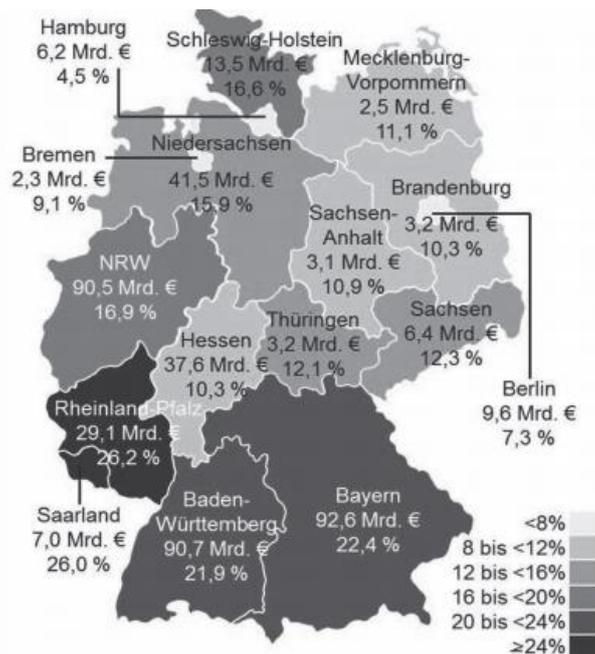


Abbildung 13: Marktanteile der Kreditgenossenschaften im Kreditgeschäft nach Bundesländern und Stadtstaaten Ende 2012⁶⁸

⁶⁶ Am 03.07.2015 trat das Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) in Kraft und setzt die neu gefasste europäische Einlagensicherungsrichtlinie („Deposit Guarantee Schemes Directive“) in nationales Recht um.⁶⁶ Zum selben Stichtag erkannte die BaFin neben den bereits bestehenden gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen, der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken (EdB) und der Entschädigungseinrichtung öffentlicher Banken (EdÖ) die institutsbezogenen Sicherungssysteme des DSGV und des BVR als Einlagensicherungssysteme an. Um die Anforderungen des EinSiG zu erfüllen, wurde die BVR Institutssicherung GmbH (BVR-ISG) gegründet, wobei die Sicherheitseinrichtung weiterhin parallel bestehen bleibt.

⁶⁷ DZ Bank 2014.

⁶⁸ Quellen: Deutsche Bundesbank, DZ BANK Volkswirtschaft 2013.

3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem

So verfügen sie über geringere Marktanteile in Stadtstaaten, auf der anderen Seite jedoch über relativ größere Marktanteile in Flächenbundesländern (siehe

Abbildung 13). Dies ist deutlich unterschiedlich bei Großbanken. Großbanken bedienen bis auf sehr wenige Ausnahmen mindestens 12.000 Einwohner je Bankstelle, was einerseits darauf gründet, dass in ländlichen Regionen mit geringer Einwohnerzahl eine geringe Bankstellendichte herrscht und dass Großbanken in Städten stärker vertreten sind.⁶⁹ So ergab eine Analyse des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) folgendes Bild: Auf Basis von Daten aus dem Jahr 2012 bestand in 89 der 295 Landkreise Deutschlands Zugang zu lediglich einer, zwei oder aber gar keiner Bankstelle von Großbanken (die Postbank ausgenommen).⁷⁰

Insgesamt hat sich die Anzahl der Zweigstellen aller Banken auch im letzten Jahrzehnt erheblich reduziert, so seit 2003 von 47.244 auf 35.303 (in 2014).⁷¹ Das sogenannte „Filialsterben“ vollzieht sich nun auch vor allem in ländlichen Regionen, wie Abbildung 14 illustriert. So hat in den Jahren zwischen 2003 und 2013 das Bankfilialnetz in Abhängigkeit vom Regionstyp in ländlichen Regionen den stärksten Rückgang von circa 15 % verzeichnet. Sowohl die Rolle der Genossenschaftsbanken für die Bereitstellung von Bankdienstleistungen „in der Fläche“ als auch die zunehmende Ausdünnung auch ihres Filialnetzes müssen gleichsam den Hintergrund bilden für die nachfolgend herausgearbeiteten möglichen indirekten Auswirkungen zunehmender Regulatorik.

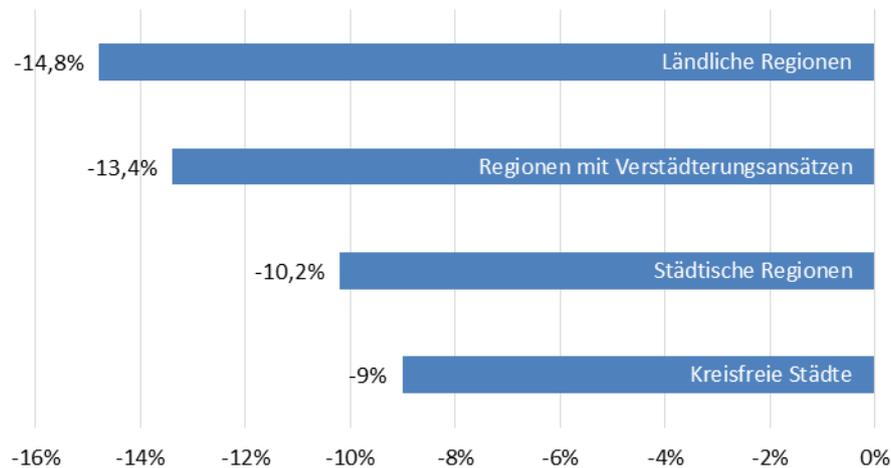


Abbildung 14: Von Filialschließungen betroffene Regionen⁷²

In den letzten Jahrzehnten hat sich im deutschen Bankensystem ein deutlicher Konsolidierungsprozess vollzogen, wie aus Abbildung 15 ersichtlich wird. So hat sich seit Ende der 1990er-Jahre die Anzahl der Banken um fast die Hälfte von 3.578 auf 1.990 (Stand 2014) reduziert. Wegen der strikten Trennung der drei Säulen in Deutschland muss der Konsolidierungsprozess innerhalb der jeweiligen Säulen gesondert betrachtet werden.

⁶⁹ DSGV 02/2014.

⁷⁰ In diesen 89 Landkreisen, die eine Fläche von rund 24 % des Bundesgebiets darstellt, leben 13,7 % der gesamten Bevölkerung Deutschlands. In diesen 89 Landkreisen sind Sparkassen (daher Vertreter der weiteren dezentral aufgestellten Säule des Bankensystems) dagegen jeweils mit durchschnittlich 12 Filialen vertreten (DSGV 02/2014).

⁷¹ Quelle: Statista, Originalquelle: Bundesbank. Der Rückgang in der Anzahl der Filialen hat verschiedene Ursachen. Ein zentraler Faktor sind jedoch die Zusammenschlüsse von Banken (am prominentesten ist der Fall der Commerzbank und der Dresdner Bank). Die verstärkte Nutzung von Online-Banking dürfte ein weiterer wichtiger Faktor sein.

⁷² Quelle: Bernhard und Schwartz (2014).

3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem

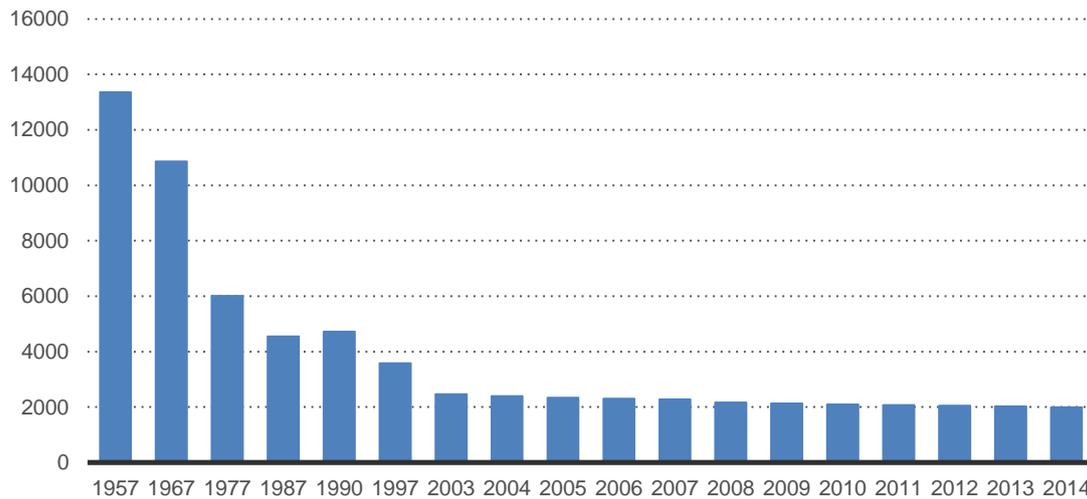


Abbildung 15: Anzahl der Kreditinstitute in Deutschland in den Jahren 1957 bis 2013⁷³

Insbesondere die Anzahl der Genossenschaftsbanken, die aktuell in etwa die Hälfte der deutschen Banken ausmachen, ist stark zurückgegangen. Ab den 2000er-Jahren gab es jedoch eine relative Verlangsamung der Fusionstätigkeit deutscher Genossenschaftsbanken, wodurch ihre Anzahl nun auf einem noch verhältnismäßig stabilen Niveau geblieben ist (vgl. Abbildung 16). Diese Beobachtungen werden nachfolgend noch relevant vor dem Hintergrund der Ergebnisse einer Umfrage, die auf einen zunehmenden Fusionsdruck durch die Regulatorik hinweisen.

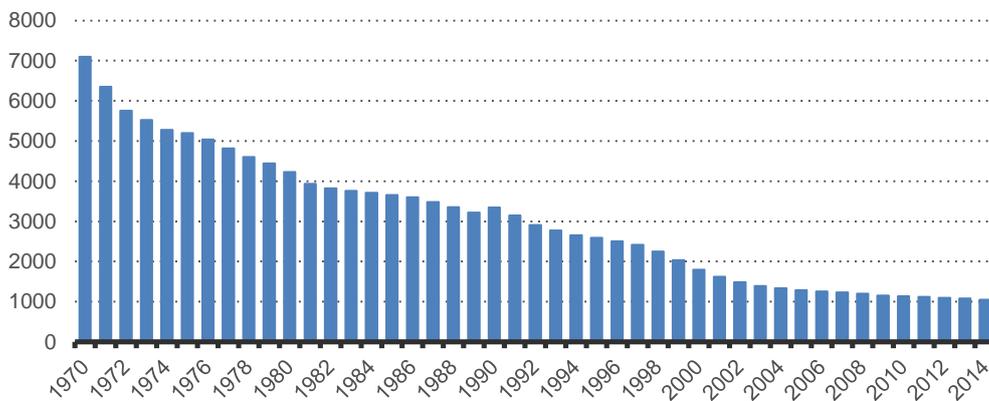


Abbildung 16: Rückgang der Anzahl von Genossenschaftsbanken⁷⁴

Trotz der Konsolidierungsprozesse ist die Säule der Genossenschaftsbanken damit immer noch sehr dezentral und relativ kleinteilig aufgestellt. Ein Überblick über insbesondere die Größenstruktur der Genossenschaftsbanken wird in Kapitel 5 geliefert vor dem Hintergrund des für diese Studie durchgeführten Fragebogens. Im nächsten Abschnitt wird nun auf die Rolle der Filialbanken und insbesondere der dezentral aufgestellten Säulen anhand zweier Funktionen des Finanzsystems detaillierter eingegangen.

⁷³ Quelle: Statista, Originalquelle: Bundesbank.

⁷⁴ Quelle: Statista, Originalquelle: Bundesbank.

3.3 Schwerpunkte

3.3.1 Auswahl der Schwerpunkte

In den vorherigen Abschnitten wurden die wesentlichen Funktionen des Finanzsystems im Überblick dargestellt. Diese Darstellung bildete den Hintergrund dafür, die Spezifika des deutschen Finanzsystems kurz darzustellen, so insbesondere die Bedeutung der Banken. Ferner wurde bereits die ebenfalls für Deutschland typische Dreigliederung des Bankensystems dargestellt, mit den Genossenschaftsbanken als eine der Säulen. Wenn sich die Banken der verschiedenen Säulen auf einer sehr allgemeinen Ebene in den Funktionen, die sie für die Volkswirtschaft übernehmen, auch ähnlich sind, so ergeben sich bei genauerer Betrachtung doch erhebliche Unterschiede.

Diese Unterschiede werden bereits bei der Betrachtung derjenigen Funktionen deutlich, die man vor allem mit den Banken assoziiert: die Akkumulation von Kapital der Privathaushalte zur anschließenden Kreditvergabe an Unternehmen. Nachfolgend werden diese beiden Bereiche detaillierter betrachtet. Bei der Kreditvergabe an Unternehmen wird hierbei die besondere Funktion der dezentral agierenden Säulen für die Kapitalversorgung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) deutlich, die in Deutschland eine besondere Rolle spielen. Hier verschränkt sich geradezu idealtypisch (vgl. die allgemeinen Ausführungen in Abschnitt 3.1) die Organisation der Realwirtschaft mit der Organisation des Finanzsystems. Warum gerade bei der Kapitalversorgung von KMU Präsenz und Nähe wichtig sind und zentralisierte Prozesse dagegen ggf. hinderlich sind, wird nachfolgend ebenfalls anhand der ökonomischen Literatur dargestellt.

Der Bereich der „Akkumulation von Kapital“ (von Privathaushalten) wird nachfolgend unter dem Aspekt der Vermögensbildung und Vermögensanlage betrachtet. Dabei kommt der entsprechenden Beratung eine wesentliche Bedeutung zu. Wie nachfolgend dargestellt wird, erfolgt Anlageberatung in Deutschland weitgehend durch die Filialbanken – und in der Fläche damit wiederum durch die dezentral aufgestellten Banken.⁷⁵ Die damit herausgearbeitete aktuelle Rolle der Filialbanken muss deshalb – analog zur Rolle der dezentralen Säulen bei der Kreditvergabe an KMU – anschließend den Hintergrund für die erweiterte Betrachtung möglicher Implikationen und Kosten der Regulatorik bilden.

3.3.2 Finanzierung von KMU

3.3.2.1 Bankkredite an KMU

Der deutsche Mittelstand wird allgemein als zentraler Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands gesehen.⁷⁶ Im Jahr 2013 waren zudem 99,7 % aller deutschen Unternehmen der Kategorie KMU zuzuordnen. Sie produzierten 39,1 % des gesamtwirtschaftlichen Umsatzes und beschäftigten 60,8 % aller sozialpflichtig Beschäftigten. Im Zuge der Diskussion um Basel II und nun um Basel III wurde vermehrt über die Kreditversorgung der KMU diskutiert. Abbildung 17 zeigt, dass neben Eigenmitteln vor allem Bankkrediten eine große Bedeutung in Deutschland zufällt.

⁷⁵ Wie noch weiter ausgeführt wird, beschränken sich die nachfolgenden Betrachtungen weitgehend auf eine Darstellung der gegenwärtigen Lage, hier insbesondere der Nachfrage und des Angebots an Anlageberatungsdienstleistungen. Inwieweit sich Nachfrage und Angebot auch ohne die Auswirkungen der Regulatorik in den nächsten Jahren ändern würden, ist damit nicht Gegenstand und es werden dahin gehend auch keine Annahmen gemacht.

⁷⁶ Dabei werden KMU unterschiedlich definiert, in der Regel jedoch bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten und/oder den Jahresumsatz der Unternehmen. Nach der Definition des Instituts für Mittelstandsforschung zählen dazu Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten und einem Umsatz von weniger als 50 Millionen € pro Jahr.

3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem

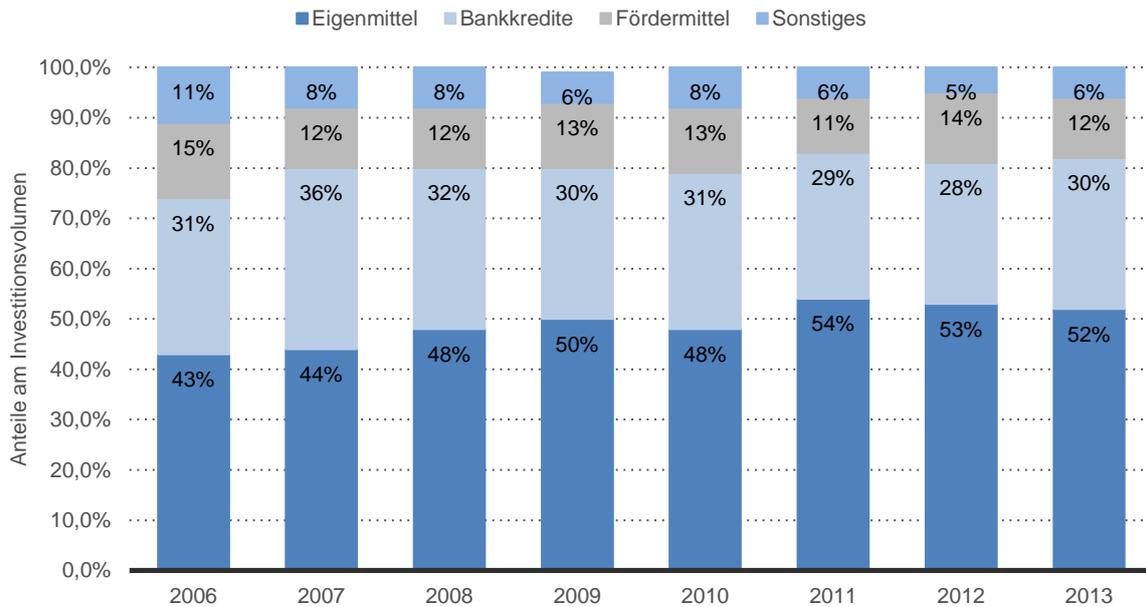


Abbildung 17: Finanzierungsquellen von KMU in Deutschland von 2006 bis 2013⁷⁷

Wie bereits diskutiert, erfolgt die externe Finanzierung für KMU in Deutschland damit überwiegend über (langfristige) Bankkredite.⁷⁸ Insbesondere Bankkredite sind oft entscheidend für die Umsetzung von Gründungsideen bzw. Investitionsvorhaben.

Neben der klassischen Innen- und Kreditfinanzierung gibt es alternative Finanzierungsinstrumente für KMU. Es gibt jedoch keinen Trend zur Ausschaltung von Intermediären (Disintermediation).⁷⁹ Besondere Beachtung fanden in den letzten Jahren Anleihen als „neue“ Finanzierungsoption. Diese werden über spezielle Segmente an den Börsen emittiert und gehandelt. Nachdem diese sogenannten „Mittelstandsanleihen“ zunächst ein starkes Wachstum verzeichnet hatten, hat sich auch diese Form der „disintermedierten“ Finanzierung vor dem Hintergrund der von den Privatanlegern gesammelten Erfahrungen bislang nicht maßgeblich weiterentwickelt (vgl. Abbildung 18).

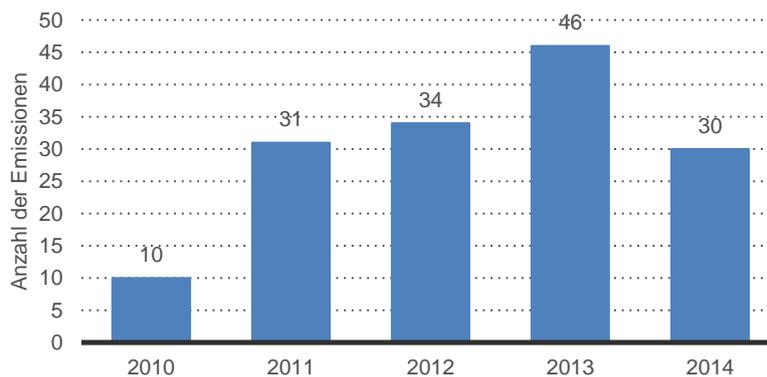


Abbildung 18: Anzahl der emittierten Mittelstandsanleihen in Deutschland von 2010 bis 2014⁸⁰

⁷⁷ Quelle: Statista, Originalquelle: KfW.

⁷⁸ Bankkredite an KMU in Deutschland sind entweder bankeigene Kredite oder weitergeleitete Kredite aus Förderprogrammen der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) bzw. der Nachfolgeinstitution KfW Mittelstandsbank.

⁷⁹ Diese lassen sich aufteilen in Kreditsubstitute und Formen der Beteiligungsfinanzierung. Die bekanntesten Beispiele für Kreditsubstitute sind Leasing, Factoring, Forfaitierung und Asset Backed Securities.

⁸⁰ Quelle: Statista, Originalquelle: Bondguide.

3 Die Rolle der Genossenschaftsbanken im deutschen Finanzsystem

Banken bleiben daher bis jetzt die primäre Quelle von Fremdkapital für KMU. Hierbei kommt den dezentral agierenden Banken der zweiten und dritten Säule des Bankensystems eine herausragende Bedeutung zu, wie die folgende Abbildung 19 zeigt.⁸¹ Dabei sind es gerade die Dezentralität und Nähe vor Ort, die hierbei wichtig sind, wie nachfolgend dargestellt wird.

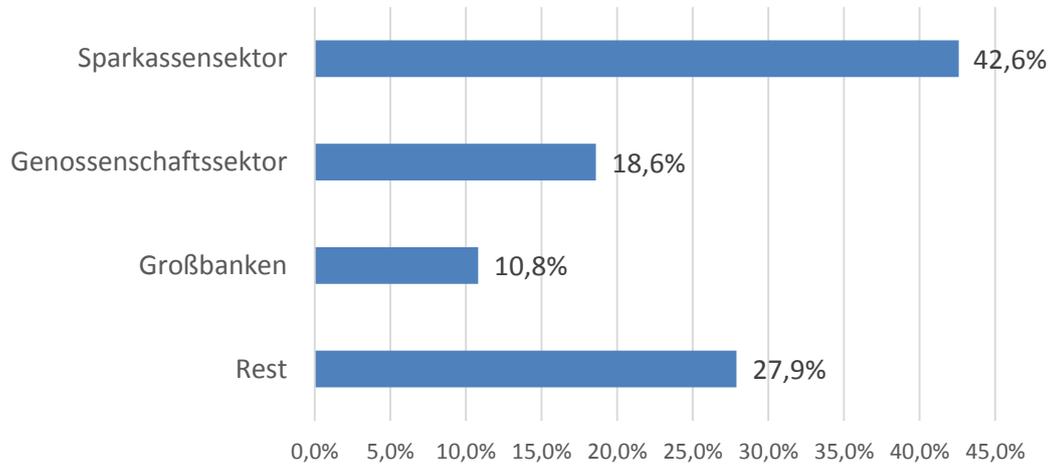


Abbildung 19: Marktanteile im Kreditgeschäft mit Unternehmen und Selbstständigen im Jahr 2014 nach Bankengruppen⁸²

Abschließend ist festzustellen, dass zumindest gegenwärtig in Deutschland für KMU keine Kreditangebotslücke festzustellen ist, im Gegensatz zu anderen EU-Staaten. Vielmehr hat sich in den letzten Jahren die Kreditverfügbarkeit sogar stetig verbessert (vgl. Abbildung 20).⁸³ Wie nachfolgend dargestellt wird, zeigen sich insbesondere Banken, die eine enge (lokale) „Hausbankbeziehung“ unterhalten, dadurch aus, dass sie für KMU eine stetige Kreditversorgung garantieren.

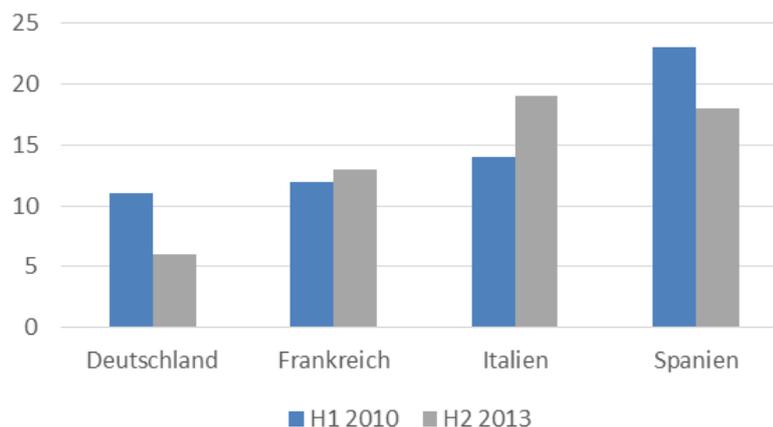


Abbildung 20: Anteil der KMU, die den Zugang zu Finanzierungsmitteln als größtes Problem bezeichnen (in %) ⁸⁴

⁸¹ Es zeigt sich, dass die Bereitschaft der Kreditbanken zur Kreditversorgung der KMU schon während der frühen 1990er Jahre abgenommen hat. Bei Genossenschaftsbanken und Sparkassen war ein solcher Rückzug aus der Kreditversorgung der KMU nicht zu beobachten. Siehe Prantl et al. (2009).

⁸² Quelle: Statista.

⁸³ Vgl. KfW (2014), S. 9.

⁸⁴ Quelle: Deutsche Bank Research (2015), S. 7.

3.3.2.2 Die Bedeutung von Dezentralität und Nähe

Kreditvergabe ist durch Unsicherheit sowie Anreiz- und Informationsprobleme gekennzeichnet. Der Kreditnehmer hat oft einen bedeutenden „Informationsvorsprung“ gegenüber der kreditgebenden Bank – sowohl vor als auch nach Vertragsabschluss. Es besteht also aus ökonomischer Sicht eine Informationsasymmetrie. So kann der Kreditnehmer häufig die vorab erwartete Rückzahlungsfähigkeit und -willigkeit besser einschätzen als die kreditgebende Bank. Die Erfolgssausichten eines ggf. finanzierten Projektes hängen auch wesentlich von Entscheidungen ab, die die kreditgebende Bank nicht beobachten bzw. steuern kann, wohl aber der Kreditnehmer. Und der Kreditnehmer kann die tatsächliche Rückzahlungsfähigkeit während der Projektdauer in der Regel besser beurteilen. Diese Faktoren belasten alle Kreditbeziehungen. Banken versuchen daher, sich mit verschiedenen Ansätzen vor den negativen Konsequenzen der Informationsasymmetrie zu schützen. Sie analysieren daher potenzielle Kreditnehmer und verlangen u. a. Sicherheiten, um Kredite zu gewähren. KMU weisen im Vergleich zu Großunternehmen noch weitere Spezifika auf. Insbesondere sind KMU oft vergleichsweise intransparent, was die Kreditfinanzierung zusätzlich erschweren kann.

In der ökonomischen Literatur werden vor allem zwei Mechanismen zur Eliminierung bzw. Senkung von Anreiz- und Informationsproblemen der Kreditvergabe diskutiert⁸⁵: das sogenannte „Screening und Monitoring“ der Kreditnehmer seitens der kreditgebenden Bank und das sogenannte „Commitment“ zu einer langfristigen Beziehung („Hausbankbeziehung“ oder „Relationship Banking“). Beim Ersteren geht es dabei schlicht um die Prüfung des Kreditnehmers *vor* der Kreditvergabe, um „schlechte“ Kredite zu verhindern, sowie Versuche, unerwünschtes Verhalten des Kreditnehmers in der Zeit *nach* der Kreditvergabe zu vermeiden bzw. einschränken. Der Commitment-Mechanismus setzt bei dem Umstand an, dass im Laufe einer Geschäftsbeziehung Banken Informationen kontinuierlich sammeln und analysieren. Da sich der Informationsstand der Bank im Zeitablauf kontinuierlich verbessert, ändern sich auch die Anreize in der Bank-Unternehmen-Beziehung. Die kreditgebende Bank erwirbt mit der Zeit mehr Informationen über den Kreditnehmer, wodurch „Informationskapital“ entsteht.

Durch die Informationssammlung hat die bisherige Bank gegenüber etwaigen neuen Kapitalgebern einen Informationsvorsprung. Daraus ergibt sich wiederum ein spezifischer strategischer Anreiz für die Bank: Sie prüft die Profitabilität einer Geschäftsbeziehung mit einem Unternehmen nicht nur unter dem Gesichtspunkt eines einzigen Kreditgeschäfts, sondern auch unter der Berücksichtigung der Option auf zukünftige Zusammenarbeit. In der Konsequenz entsteht häufig eine langfristige Beziehung zwischen Unternehmen und Banken, die im Folgenden als „Hausbankbeziehung“ bezeichnet wird. Unter der Hausbankbeziehung versteht man in der Regel eine langfristige, zum Teil auch exklusive Geschäftsbeziehung zwischen einer Bank und vornehmlich einem KMU.

In der Literatur wird dies oft als typisch für das „deutsche Finanzmodell“ betrachtet, da sich hier die enge Bindung von Banken an ihre mittelständischen Kunden mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Mittelstandes trifft. Bezeichnend für das Hausbankprinzip sind damit insbesondere zwei Wesensmerkmale. Dies ist zum einen die asymmetrische Information zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber, die oben bereits erwähnt wurde. Diese dürfte umso größer sein, je kleiner oder jünger das Unternehmen ist, da dann oft (noch) keine verlässlichen Finanzzahlen vorliegen. Die Person des Unternehmers gewinnt in diesen Fällen an Bedeutung und lokale Faktoren bekommen in der Regel ein größeres Gewicht als bei einem Großunternehmen. Hat eine Bank regionale Präsenz und hat sie zudem eine längere Beziehung mit dem Unternehmen, so können in die Kreditvergabe mehr Faktoren einfließen, als wenn die Beziehung nur kurzfristig besteht oder „auf Armlänge“ geführt wird.

⁸⁵ Vgl. Dinç (2000).

Dies führt uns zum zweiten Merkmal: In einer Hausbankbeziehung gibt es quasi einen (in der Terminologie der Ökonomen) „impliziten Vertrag“, der die Bank und das Unternehmen miteinander verbindet. In „guten Zeiten“, in denen auch andere Banken bereitwilliger Kredite „auf Armlänge“ vergeben, bleibt das Unternehmen der Bank treu – und erhält im Austausch auch in „schlechten Zeiten“ Kredit zu vertretbaren Konditionen. Hierbei stellt die Hausbank nicht nur eine kontinuierliche Versorgung mit Kredit sicher, sondern sie glättet auch die Zinsschwankungen über die Zeit.

Aus einer Hausbankbeziehung ergeben sich weitere Vorteile. Das Unternehmen kann hochsensible Informationen an die Bank übermitteln. Im Unterschied zum Kapitalmarkt werden diese Informationen vertraulich behandelt, können also nicht der Konkurrenz nützen. Die Hausbankbeziehung erlaubt im Unterschied zu einer Kapitalmarktfinanzierung auch mehr Flexibilität, da z. B. Nachverhandlungen einfacher sind. Eine fortbestehende Hausbankbeziehung hat eine positive Signalwirkung auf andere Kapitalgeber. Zudem kann eine Hausbankbeziehung den Investitionshorizont des Unternehmens verlängern. Bei langfristigen Projekten sind häufig Zwischenfinanzierungen erforderlich. Durch eine Hausbankbeziehung sind die Entscheidungen über eine Zwischenfinanzierung oft besser fundiert, da die Bank besser einschätzen kann, ob beispielsweise das bisherige Ausbleiben von Erträgen durch die Langfristigkeit der Investition bedingt ist.

Kredite an KMU und die Aufrechterhaltung einer Hausbankbeziehung erfordern in der Regel die Sammlung und die Verarbeitung von sogenannten „weichen“ („soft“) Informationen. Dies erfordert jedoch eine kontinuierliche und oft persönliche Betreuung seitens der kreditgebenden Bank. Für die adäquate Verarbeitung von „weichen“ Informationen sind entsprechende Entscheidungs- und Organisationsstrukturen notwendig. „Weiche“ Informationen werden häufig auf der untersten Ebene der Bankhierarchie und in räumlicher Nähe gesammelt, also generell im unmittelbaren Kontakt mit dem Kreditnehmer. Damit ergibt sich insgesamt eine wesentliche Bedeutung von Nähe und Dezentralität für eine langfristig stabile Kreditbeziehung mit kleinen und mittleren Unternehmen.

3.3.3 Schwerpunkt: Anlageberatung und Vermögensbildung

3.3.3.1 Hintergrund

Zuvor wurden bereits die vielfältigen Funktionen dargestellt, die das Finanzsystem und in Deutschland insbesondere die Banken übernehmen. Es wurde auch dargestellt, warum speziell vor dem Hintergrund des deutschen Finanzsystems nun eine Fokussierung auf einerseits die Kreditvergabe an Unternehmen und andererseits aus der Perspektive von Privathaushalten auf die Vermögensbildung und damit zusammenhängend die Anlageberatung erfolgt. In diesem Abschnitt wird hierbei unter anderem dargestellt, warum in Deutschland Banken eine herausragende Rolle im Rahmen der Anlageberatung und Vermögensbildung spielen. Dem wird ein Blick auf die allgemeine Vermögenssituation deutscher Haushalte vorangestellt. Dies ist nötig, um die Rolle des Finanzvermögens allgemein sowie die Größenverteilung der entsprechenden Portfolios (sofern Haushalte Wertpapiere besitzen) bei deutschen Haushalten darzustellen. Daran können sich später im Text Implikationen zunehmender Regulatorik gerade im Bereich des Anlegerschutzes anschließen. Auch liefern diese Darstellungen den nötigen Hintergrund, um einen späteren Vergleich der entsprechenden Regulierungskosten mit dem Ertrag aus dem Wertpapiergeschäft einordnen und plausibilisieren zu können.

Die nachfolgenden Daten stammen aus einer repräsentativen Stichprobe der deutschen Privathaushalte und beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf den Stand im Jahr 2010. Details finden sich im Anhang (Anhang 1). Dort findet sich auch eine auf dieser Stichprobe beruhende Darstellung des Vermögens der deutschen Haushalte. Hier ist allerdings zunächst lediglich die Zusammensetzung relevant, wobei sich folgendes Bild ergibt: Ungefähr 50 % der Haushalte verfügen über Immobilienver-

mögen.⁸⁶ Dabei weisen die untersten 40 % der Haushalte in der Verteilung des Bruttovermögens praktisch kein Immobilienvermögen auf. Gerade für diese Haushalte ist damit die (potenzielle) Vermögensbildung über Finanzvermögen besonders relevant. Die folgende Tabelle 4 zeigt den entsprechenden Anteil am Haushalts-Bruttovermögen.

Bevölkerung	Anteile des Finanzvermögens am Bruttovermögen in %
Alle Haushalte	48,83
Bruttovermögensquintile	
0-20 %	83,53
20-40 %	68,69
40-60 %	51,30
60-80 %	24,34
80-100 %	22,11

Tabelle 4: Anteile des Finanzvermögens am Bruttovermögen⁸⁷

Für bis zu 60% der Haushalte macht das Finanzvermögen mehr als die Hälfte des Bruttovermögens aus. Haushalte mit hinreichend liquidem Vermögen, das nicht für „Notfälle“ vorgesehen ist, können dieses prinzipiell zwischen verschiedenen Anlageklassen umschichten. Dies macht Beratung nötig. In Ländern, in denen ein hoher Anteil des Haushaltsvermögens aus Immobilien besteht, ist dies anders (vgl. hier auch die Darstellung der Unterschiede in Abschnitt 3.1.2). Der beratungsbasierte Zugang zu einer breiten Klasse von Finanzprodukten ist daher für deutsche Privathaushalte potenziell besonders wichtig.

Nachfolgend werden Berechnungen auf der Basis eines „typischen“ Wertpapieranlageverhaltens der deutschen Haushalte vorgenommen. Tabelle 5 zeigt die Portfoliozusammensetzung von Haushalten, die über entsprechendes Anlagevermögen verfügen, nach investierten Volumen.

Bevölkerung		Fondsanteile	Aktien	Festverzinsliche Wertpapiere	Zertifikate und Rest
Alle Haushalte		65,42	21,95	10,44	2,19
Portfoliovolumen	Obere Grenze				
0-20 %	2.000 €	76,60	20,55	2,71	0,14
20-40 %	6.000 €	70,89	22,75	5,78	0,58
40-60 %	16.000 €	69,66	17,54	9,85	2,95
60-80 %	42.000 €	60,14	23,20	14,00	2,66
80-100 %	--	49,42	25,49	20,30	4,79

Tabelle 5: Zusammensetzung der Wertpapierportfolios nach Portfoliovolumen in %⁸⁸

Hierbei ist zunächst die Verteilung der Größen der Portfolios interessant. Die untere Hälfte der Portfolios hat einen Wert von maximal 10.000 €. Zu betonen ist hierbei, dass sich diese Daten auf die Haushaltsebene beziehen. Wenn ein Haushalt ein Portfolio bei mehreren Banken hat, verteilt sich das investierte Volumen auch auf diese.⁸⁹ Daher ist anzunehmen, dass bei reiner Betrachtung der individuellen

⁸⁶ Diese Angabe wird auch von anderen Quellen gestützt. So liefern das Statistische Bundesamt (2013, S. 16) und die verschiedenen Quellen in Inderst und Sirak (2014) ähnliche Zahlen.

⁸⁷ Quelle: Inderst und Sirak (2014).

⁸⁸ Quelle: Inderst und Sirak (2014).

⁸⁹ Inderst und Sirak (2014) berichten, basierend auf einer großen und repräsentativen Umfrage, dass deutsche Haushalte im Durchschnitt bei 1,4 Banken Wertpapierportfolios halten.

Konten die Volumina noch kleiner sind. Es lässt sich damit sagen, dass für die Mehrheit der Haushalte, die in Wertpapiere investieren, die Portfolios wertmäßig recht klein sind. Rund 80 % aller Portfolios haben einen Wert von unter 42.000 €. Die Mehrheit hat sogar Portfolios mit einem Wert von unter 10.000 €. Dies wird nachfolgend wichtig werden für die Frage, inwieweit zusätzliche Kosten aus der Regulatorik im Bereich des Anlegerschutzes durch (zusätzliche) Erträge abgedeckt werden können.

Wie bereits angesprochen ist für die folgende Szenariorechnung auch die Verteilung über die verschiedenen Anlageklassen (für „typische“ Haushalte) relevant. Im untersten Quintil, also für Portfolios bis zu 2.000 €, bestehen rund 75 % des Portfolios aus Fondsanteilen. Mit zunehmendem Portfoliovolumen sinkt der Anteil der Fonds, wobei im obersten Quintil immer noch rund 50 % auf Fondsanteile entfallen. Die entsprechende Rolle von Fonds muss auch eng verknüpft gesehen werden mit der Altersvorsorge privater Haushalte und der Unterstützung dieser durch staatliche Maßnahmen. Auch hier spielt Beratung, wie nachfolgend noch dargestellt wird, eine große Rolle. Und hierbei muss auch der weitere Rahmen der privaten Altersvorsorge insgesamt mitgedacht werden – auch im Sinne der nachfolgend dargestellten Implikationen der Regulierung. Laut einer Studie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales hatten im Jahr 2011 rund 29 % der Beschäftigten zwischen 25 und 65 Jahren keine Pläne zur Altersvorsorge.⁹⁰ Sie verlassen sich daher ausschließlich auf die gesetzliche Rentenversicherung, die allerdings im Durchschnitt weniger als 50 % des letzten Bruttoeinkommens ausmacht. Wie Abbildung 21 zeigt, ist dies deutlich unter dem Durchschnitt der vergangenen 30 Jahre.

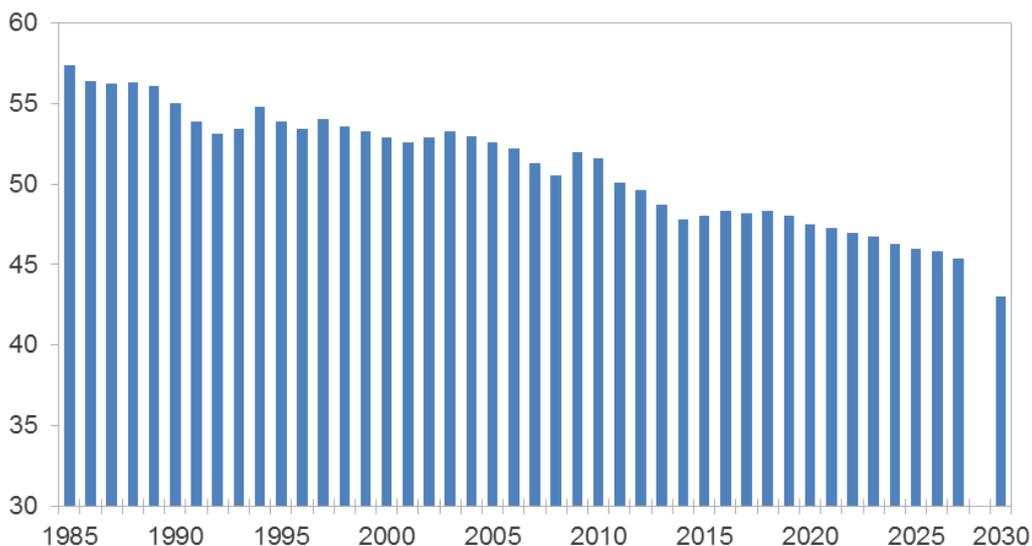


Abbildung 21: Entwicklung des Netto-Rentenniveaus in Prozent des durchschnittlichen Jahresentgelts von 1985 bis 2030⁹¹

Von staatlicher Seite wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die „Rentenlücke“ zu schließen, wie bspw. die Stärkung der Sparreize. In Deutschland war die Riester-Reform aus dem Jahr 2001 der bislang größte Schritt in diese Richtung. Dadurch wurde u. a. erstmalig eine staatliche Unterstützung der zusätzlichen Altersvorsorge eingeführt. Beabsichtigt war die Stärkung der kapitalgedeckten Säule der Alterssicherung. Der deutsche Staat fördert nun durch direkte Subventionen und Steuererleichterungen ein breites Spektrum von Finanzprodukten, wie z. B. Lebensversicherungen und diverse Sparpläne. Die Förderung der Altersvorsorge ist daher ein Kernelement der jüngeren Reformagenda in

⁹⁰ Vgl. BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012).

⁹¹ Quelle: Daten bis 2008 DRV (2013) und Daten ab 2009: BMAS (2012).

Deutschland.⁹² Bis heute sind über 16 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen worden (vgl. Abbildung 22). Der Kontakt mit dem Berater – etwa in einer Bank – spart hierbei für Haushalte nicht nur Transaktionskosten. Gerade die Beratung scheint für deutsche Haushalte besonders wichtig zu sein. Dies wird nachfolgend erörtert und spielt eine wesentliche Rolle bei der Einschätzung, inwieweit bei weniger Beratung oder aber gar beim Fehlen von Beratung entsprechende Entscheidungen zur Altersvorsorge und Vermögensbildung überhaupt noch getroffen werden bzw. zu welchen Fehlern es dabei kommen kann. Die kurze Darstellung zur Rolle und Ausgestaltung der privaten Altersvorsorge weist darauf hin, dass diesen Betrachtungen eine erhebliche Bedeutung für die Wohlfahrt zukommt.

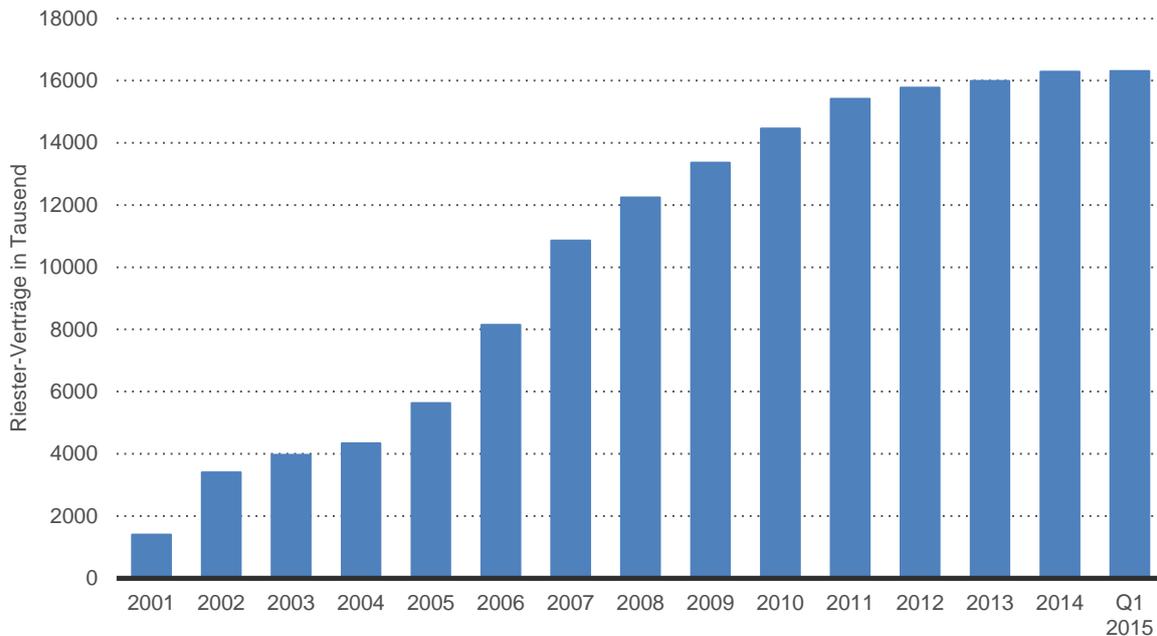


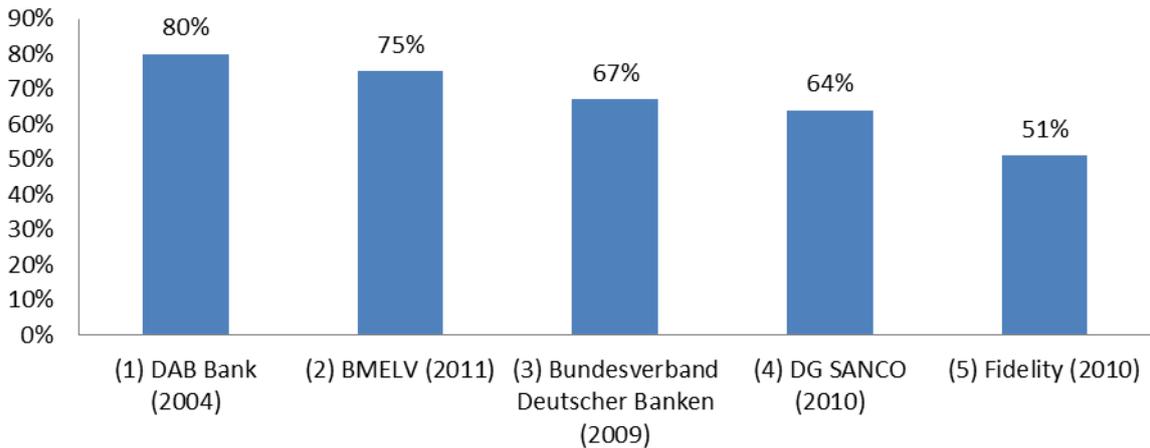
Abbildung 22: Anzahl der abgeschlossenen Riester-Verträge von 2001 bis 2015⁹³

3.3.3.2 Die Rolle von Beratung durch Filialbanken

Die große Mehrheit der deutschen Anleger erhält Finanzberatung. Bereits eine ältere Studie der DAB Bank aus dem Jahr 2004 weist darauf hin, dass 80 % der Anleger die Beratung als Informationsquelle im Rahmen ihrer Investmententscheidungen verwenden. Eine Umfrage des Bundesverbandes Deutscher Banken aus dem Jahr 2009 zeigt des Weiteren, dass 67 % der Investoren Finanzberatung wollen. Laut einer Studie des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft aus dem Jahr 2011 erhalten 75 % der Investoren Finanzberatung. Zwei weitere Studien zeigen die Wichtigkeit von Finanzberatung für das tatsächliche Investmentverhalten deutscher Einzelinvestoren. Eine große Umfrage unter europäischen Investoren zeigt, dass 64 % der befragten deutschen Investoren in ihrer Investmententscheidung durch eine vorangegangene Finanzberatung beeinflusst wurden. Eine Studie, die für die Investmentgesellschaft Fidelity von TNS Sofres im Jahr 2009 durchgeführt wurde, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. In Abbildung 23 sind die erwähnten Studien zusammengefasst.

⁹² Nach der Riester-Reform wurden rund 1,4 Millionen Verträge abgeschlossen. Die Nachfrage stieg in den darauffolgenden zwei Jahren. In den Jahren 2003 und 2004 hat sich der Aufwärtstrend durch die Komplexität der Produkte und Förderbedingungen jedoch deutlich abgeschwächt. Der Gesetzgeber reagierte im Jahr 2005 mit Vereinfachungen der entsprechenden Regelungen. Dies führte zu einem erneuten Anstieg der Nachfrage in den folgenden Jahren.

⁹³ Quelle: Statista, Originalquelle: BMAS.



In den vorliegenden Studien wurden den Investoren u. a. folgende Fragen gestellt:

- (1): Welche Informationsquellen nutzen Sie für Ihre Anlageentscheidung?
- (2): Von wem lassen Sie sich bei Anlageentscheidungen beraten?
- (3): Lassen Sie sich bei Geldanlagen beraten?
- (4): War Ihre letzte Entscheidung von einem Anlageberater beeinflusst?
- (5): Von wem oder wovon wurde Ihre letzte Anlageentscheidung beeinflusst?

Abbildung 23: Rolle von Anlageberatung auf Basis verschiedener Anlegerumfragen⁹⁴

Finanzberatung gewinnt tendenziell aus mehreren Gründen an Bedeutung. Wie bereits erwähnt, rückt die Altersvorsorge verstärkt in den Fokus der Bevölkerung. Die Finanzmärkte haben sich zudem in den letzten Jahrzehnten gegenüber „kleinen“ Anlegern geöffnet. Es gibt nun eine kaum überschaubare Vielfalt an verfügbaren Finanzprodukten, die jedoch oft (hoch-)komplex sind. Neben den klassischen Anlageformen, wie Spareinlagen, Aktien oder Anleihen, stehen Anlegern heute eine Vielzahl von anderen Möglichkeiten, wie beispielsweise Zertifikate, zur Verfügung. Diese Entwicklung erfordert von den Anlegern immer mehr (Fach-)Wissen. Gleichzeitig zeigen nationale und internationale Untersuchungen, dass das Niveau des Finanzwissens (vor allem Grundkenntnisse fundamentaler ökonomischer Konzepte wie der Diversifizierung und Inflation) und der elementaren mathematisch-numerischen Fähigkeiten (vor allem Prozentrechnung) in allen Altersklassen generell nicht hoch sind.⁹⁵ So können in Deutschland nur etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung drei einfache Fragen zu den Themen Verzinsung, Inflation und Diversifizierung richtig beantworten.⁹⁶ Es besteht also eine signifikante Wissenslücke, die durch eine adäquate Beratung kompensiert werden kann. Die Folgen von fehlender Beratung werden in Abschnitt 7.3.2.2 eingehend dargestellt.

Darauf aufbauend stellt sich dann die Frage, wer in Deutschland private Haushalte bei der Anlageentscheidung berät. Beratung ist hierbei eng verknüpft mit dem entsprechenden Angebot der Finanzprodukte. In Deutschland sind Filialbanken die wichtigsten Anbieter von Finanzprodukten für private Haushalte. Die zentrale Rolle für den Zugang zu Finanzprodukten kann am Beispiel des Erwerbs von

⁹⁴ Quelle: Hackethal und Inderst (2011).

⁹⁵ Siehe Lusardi und Mitchell (2014) für einen aktuellen Überblick über die bestehende Literatur.

⁹⁶ Vgl. Bucher-Koenen und Lusardi (2011).

Fondsanteilen veranschaulicht werden. Wie in Abbildung 24 gezeigt wird, haben rund 70 % der befragten Haushalte Fondsanteile über Filialbanken erworben.

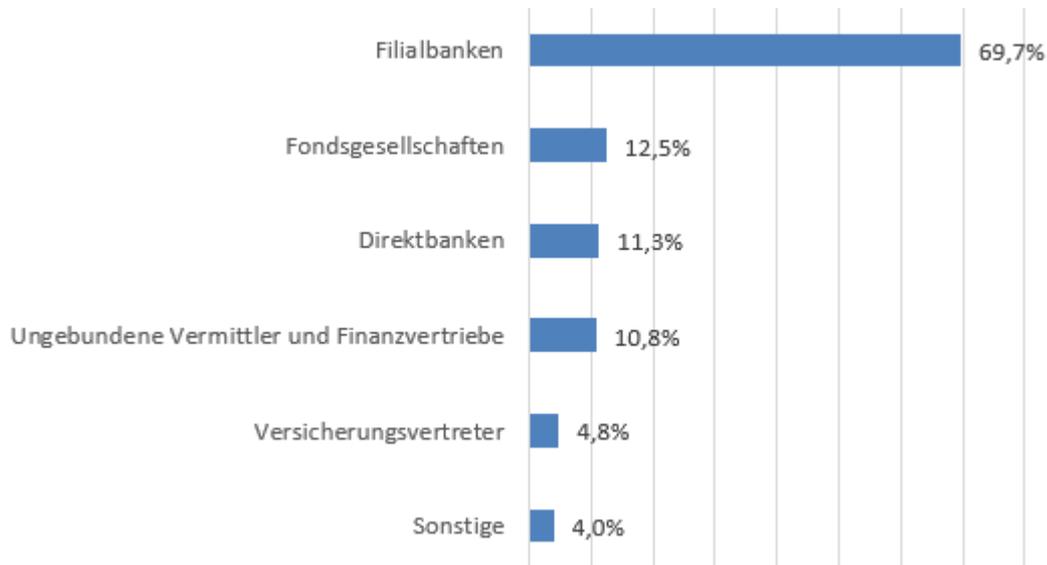


Abbildung 24: Bezug von Anlagefonds in Deutschland (2009)⁹⁷

Die Bedeutung von Filialbanken für den Zugang zu Finanzprodukten in Deutschland unterscheidet sich merklich von der Situation in anderen europäischen Ländern. Dort spielen andere Kanäle eine relativ größere Rolle, so insbesondere (unabhängige) Finanzberater und der Direkterwerb ohne Intermediäre. Vor dem Hintergrund des Wunsches nach Finanzberatung und der Tatsache, dass Banken in Deutschland als zentrale Bezugsquelle für Anlageprodukte fungieren, ist es daher nicht überraschend, dass Filialbanken entscheidend für die Finanzberatung sind. Laut der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gab es am 31. Januar 2014 insgesamt rund 160.000 Finanzberater in Deutschland. Auf die dezentralen Säulen entfielen hierbei fast 70 %.⁹⁸

Aktuell ist auch nicht abzusehen, dass sich die Rolle der Filialbanken für die Mehrheit der Haushalte etwa zugunsten von Honorarberatung verschieben wird. Dies liegt an der entsprechenden Gebührenstruktur, die eine solche Beratung erst ab einem hinreichend hohen Finanzvermögen lohnenswert macht. Entsprechend haben laut Umfragen die entsprechenden Investoren ein Finanzvermögen, das das der überwiegenden Mehrheit der Haushalte mit Finanzvermögen (siehe oben) um ein Vielfaches übersteigt.⁹⁹ Auch verteilen sich die Honorarberater nicht gleichmäßig auf Deutschland, sondern konzentrieren sich auf Städte und reichere Regionen.¹⁰⁰ Zwar hat sich die Anzahl der Honorarberater in den letzten Jahren zunächst, allerdings auf niedrigem Niveau,¹⁰¹ deutlich erhöht, aber zwischenzeitlich ist eine Stagnation zu beobachten.¹⁰²

⁹⁷ Eigene Darstellung, Quelle: Bundesverband Investment und Asset Management e.V. (2009).

⁹⁸ Quelle: Bundestag Drucksache 18/640.

⁹⁹ Honorarberatung wird insbesondere von vermögendere Kunden in Premiumsegmenten wie der Vermögensverwaltung nachgefragt. Nach einer Studie investieren Kunden von Honorarberatern im Durchschnitt etwa 200.000 € (Prof. Weber GmbH 2011, wofür 101 Honorarberater befragt wurden).

¹⁰⁰ Siehe Quirin Bank (2014) und Bundesweite Finanz- und Honorarberatung (2013). Das spezialisierte Online-Portal Bundesweite Finanz- und Honorarberatung bietet Zugang zu registrierten Honorarberatern.

¹⁰¹ Der Marktanteil ist in der Literatur weder hinreichend genau bestimmt noch gemessen worden. Die Marktanteile beziehen sich oft auf den Anteil der Kunden, die nur nach Honorarberatung suchen, und basieren dabei auf mehr oder weniger repräsentativen Umfragen. Laut Terliesner (2013) und Sieradzki (2013) lag er im Jahr 2013 nach diesen Kriterien bei ca. 2 %.

4 Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsystems

4.1 Vorgehen

Seit Ausbruch der Finanzkrise wurde eine Vielzahl neuer regulatorischer Vorgaben für die Finanzwirtschaft verabschiedet. Dabei hat insbesondere das Tempo, in dem neue Maßnahmen verabschiedet werden und umzusetzen sind, zugenommen.¹⁰³

Der Rahmen des vorliegenden Gutachtens ist nicht geeignet, eine auch nur annähernd vollständige Beschreibung der seit Ausbruch der Finanzkrise verabschiedeten Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung zu liefern. Dies ist für das Ziel dieses Gutachtens auch nicht nötig. Im Weiteren wird stattdessen wie folgt vorgegangen. Zunächst werden in Abschnitt 4.2 die wichtigsten Maßnahmen lediglich im Überblick dargestellt. Hierzu werden zunächst die wichtigsten Maßnahmen chronologisch, nach dem Zeitpunkt der finalen Beschlussfassung, aufgelistet (Abschnitt 4.2.1). Anschließend wird skizziert, welche Akteure sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene an der Regulierung der Finanzmärkte beteiligt sind und wie die wesentliche Aufgabenverteilung zwischen diesen geregelt ist (Abschnitt 4.2.2). Aus der zusammenfassenden Betrachtung (siehe insbesondere Abschnitt 4.2.3) wird bereits ersichtlich, dass sich Umfang und Komplexität der regulatorischen Maßnahmen in den letzten Jahren drastisch erhöht haben, dass regulatorische Maßnahmen regelmäßig mehrere Zielsetzungen simultan verfolgen und dass eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure an der Regulierung der Finanzmärkte beteiligt ist. Auf diese Gesamtsicht wird weiter unten im Text bei der Ausarbeitung von Empfehlungen noch Bezug genommen.

Für den weiteren Verlauf ist allerdings eine Einengung nötig. Daher wird eine Eingrenzung und Fokussierung auf diejenigen Maßnahmen vorgenommen, die für den genossenschaftlichen Bankenverbund in Deutschland von besonderer Bedeutung sind. In Abschnitt 4.3 werden deshalb die Kriterien entwickelt, anhand derer die für das Gutachten relevanten regulatorischen Maßnahmen ausgewählt werden. Diese werden in den nachfolgenden Abschnitten noch genauer dargestellt.

4.2 Überblick über Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung

4.2.1 Chronologie und Ziele regulatorischer Maßnahmen

Bereits vor Ausbruch der Finanzkrise sahen sich die Finanzmärkte einer Reihe von neuen Regulierungsmaßnahmen gegenüber, die der europäische Gesetzgeber im Wesentlichen im Zuge des Financial

Nach einer Schätzung gab es etwa im Jahr 2013 ca. 2.000 Honorarberater (vgl. Bundesinitiative der Honorarberater (2013)). und Oehme (2012)). Offizielle Statistiken sind nicht verfügbar, da Honorarberater bis 2013 keine geschützte Berufsbezeichnung war. Honorarberater sind häufig selbstständig tätig.

¹⁰² So zeigte die Auswertung zweier identischer Fragebögen aus den Jahren 2008 und 2012, dass der Ausblick bereits im Jahr 2012 weniger optimistisch war (siehe Simon-Kucher & Partners (2012)). Teils mag dies auch an den gesetzlichen Änderungen liegen. So gibt es nun ein eigenes Register, welches Honorarberater erfasst. Die Einrichtung des Registers ist eine Vorgabe nach dem am 1. August 2014 in Kraft getretenen § 36c Abs. 1 WpHG. Das Register enthält diejenigen Wertpapierdienstleistungsunternehmen oder Zweigniederlassungen nach § 53b Abs. 1 Satz 1 und 2 oder Absatz 7 KWG, die die Anlageberatung im Sinne des § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 9 WpHG erbringen dürfen und die Voraussetzungen für eine Eintragung in das Register erfüllen. Zum 31.08.2015 waren darin 17 Unternehmen registriert.

¹⁰³ Manche Stimmen sprechen hier gar von einem „Regulierungs-Tsunami“ (Betriebswirtschaftliche Blätter (2015), S. 1) und warnen vor einem „Regulatorischem Spaghetti“ (Grant Thornton Financial Services Group (2014)). Allerdings müssen sich etwa Forderungen nach der Rücknahme bestimmter regulatorischer Maßnahmen den gleichen Anforderungen stellen, wie sie in diesem Gutachten für die Einführung neuer regulatorischer Maßnahmen eingefordert werden, daher insbesondere einer eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse.

Services Action Plan auf den Weg gebracht hatte.¹⁰⁴ Allerdings hat der Ausbruch der weltweiten Finanzkrise dazu geführt, dass der Umfang neuer Maßnahmen sowie die Geschwindigkeit, mit der diese eingeführt werden, stark zugenommen haben.

Zur Verdeutlichung der zunehmenden Regulierungsgeschwindigkeit enthält Tabelle 15 im Anhang eine detaillierte Übersicht über wesentliche Maßnahmen, die seit 2009 sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene verabschiedet wurden.¹⁰⁵ Daraus wird unmittelbar die Zahl der entsprechenden Maßnahmen deutlich, aber auch, dass diese in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben.

Weiterhin lässt sich die gestiegene Regulierungsintensität zumindest anschaulich (daher insbesondere ohne eine detaillierte Analyse des Inhalts) an der reinen Seitenzahl der entsprechenden Maßnahmen illustrieren. Während für die Jahre 2009 bis 2012 die Summe der Seitenzahlen aller im Anhang beschriebenen (Level-1) Maßnahmen einen Wert von 500 nicht überschreitet, umfassen die Maßnahmen des Jahres 2013 in der Summe knapp 1.000 Seiten und die des Jahres 2014 sogar mehr als 1.100 Seiten.¹⁰⁶ Somit hat sich der reine Umfang regulatorischer Maßnahmen in den vergangenen beiden Jahren im Vergleich zum Jahr 2009 verdoppelt.

Ausgehend von den Ursachen der weltweiten Finanzkrise verfolgen die auf europäischer Ebene verabschiedeten Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte vier zentrale Ziele, die sich wiederum in mehrere Unterziele unterteilen lassen, wie nachfolgende Tabelle 6 illustriert.

Naturgemäß orientieren sich die Ziele, die die deutsche Bundesregierung mit der Regulierung der Finanzmärkte verfolgt, an denen der Europäischen Union. Konkret benennt das Bundesministerium der Finanzen folgende fünf übergeordneten Regulierungsziele:¹⁰⁷ Stärkung des Haftungsprinzips, Verbesserung der Stabilität des Finanzsystems, Erhöhung der Markt- und Produkttransparenz, gerechte Lastenverteilung und Stärkung der Aufsicht. In der Praxis ist es allerdings kaum möglich, die unterschiedlichen Regulierungsziele isoliert zu betrachten, da einzelne regulatorische Maßnahmen in der Regel regelmäßig mehrere Regulierungsziele verfolgen.¹⁰⁸ Dies wird in Tabelle 16 im Anhang für die einzelnen Maßnahmen anschaulich illustriert.

¹⁰⁴ Eine Übersicht über die im Rahmen des Financial Services Action Plan verabschiedeten Maßnahmen findet sich auch unter http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/100825-transposition_en.pdf.

¹⁰⁵ Nicht berücksichtigt sind in der Liste von der Europäischen Kommission erlassene Technische Regulierungsstandards. Beispielsweise umfasst allein das CRD IV/CRR-Legislativpaket 49 technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards, RTS) und 29 technische Durchführungsstandards (Implementing Technical Standards, ITS).

¹⁰⁶ Quelle: Eigene Erhebung. Hierzu wurde für jede regulatorische Maßnahme die Zahl der Seiten in der offiziellen, online verfügbaren Version erhoben und anschließend für jedes Jahr aufsummiert.

¹⁰⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2013).

¹⁰⁸ Vgl. hierzu auch Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 9.

Ziele der Finanzmarktregulierung auf europäischer Ebene

Ziel	Unterziel
Stabilität der Finanzmärkte („ <i>financial stability</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Bank Runs • Vorbeugung systemischer (makroprudenzieller) Risiken • Reduzierung von Prozyklizität • Reduzierung der Vernetzung innerhalb des Finanzsektors • Verhinderung von Regulierungsarbitrage und Schließung von Regulierungslücken • Sicherstellung der Abwicklungsfähigkeit von Instituten • Adressierung der „Too big to fail“-Problematik • Schaffung nachhaltiger Anreizstrukturen • Aufbau stabiler und widerstandsfähiger Finanzmarktinfrastrukturen • Aufbau eines stabilen Schattenbanksektors
Integration der Finanzmärkte („ <i>financial integration</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung des gemeinsamen Marktes zur Finanzierung des Wirtschaftssystems • Verstärkte Überwachung und Durchsetzung • Durchbrechen negativer Feedbackschleifen zwischen Banken und Regierungen
Vertrauen in die und Zuverlässigkeit der Finanzmärkte („ <i>market integrity and confidence</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung von Marktmissbrauch • Schutz von Konsumenten und Kleinanlegern • Verbesserung der Unabhängigkeit und Qualität von Ratings und Finanzinformationen • Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
Effizienz der Finanzmärkte („ <i>efficiency</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau impliziter Subventionen aufgrund eines „Too big to fail“-Status • Sicherstellung einer risikogerechten Preisgestaltung • Förderung von Wettbewerb und Effizienz • Abbau von Informationsasymmetrien • Bereitstellung finanzieller Rahmenbedingungen zur Förderung finanzieller Innovationen und technologischem Fortschritt • Sicherstellung des Zugangs zu Finanzkapital

Tabelle 6: Ziele der europäischen Finanzmarktregulierung¹⁰⁹

4.2.2 Urheber regulatorischer Maßnahmen

Grundsätzlich wird zwar inzwischen der Großteil der Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung auf europäischer Ebene beschlossen, dennoch ist bei der Konzeption neuer Maßnahmen eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt. Eine Übersicht über die verschiedenen Akteure ist in Abbildung 25 dargestellt.

¹⁰⁹ Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission (2014c), S. 8-9, sowie Europäische Kommission (2014b), S. 51-52; S. 91-174.

4 Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsystems

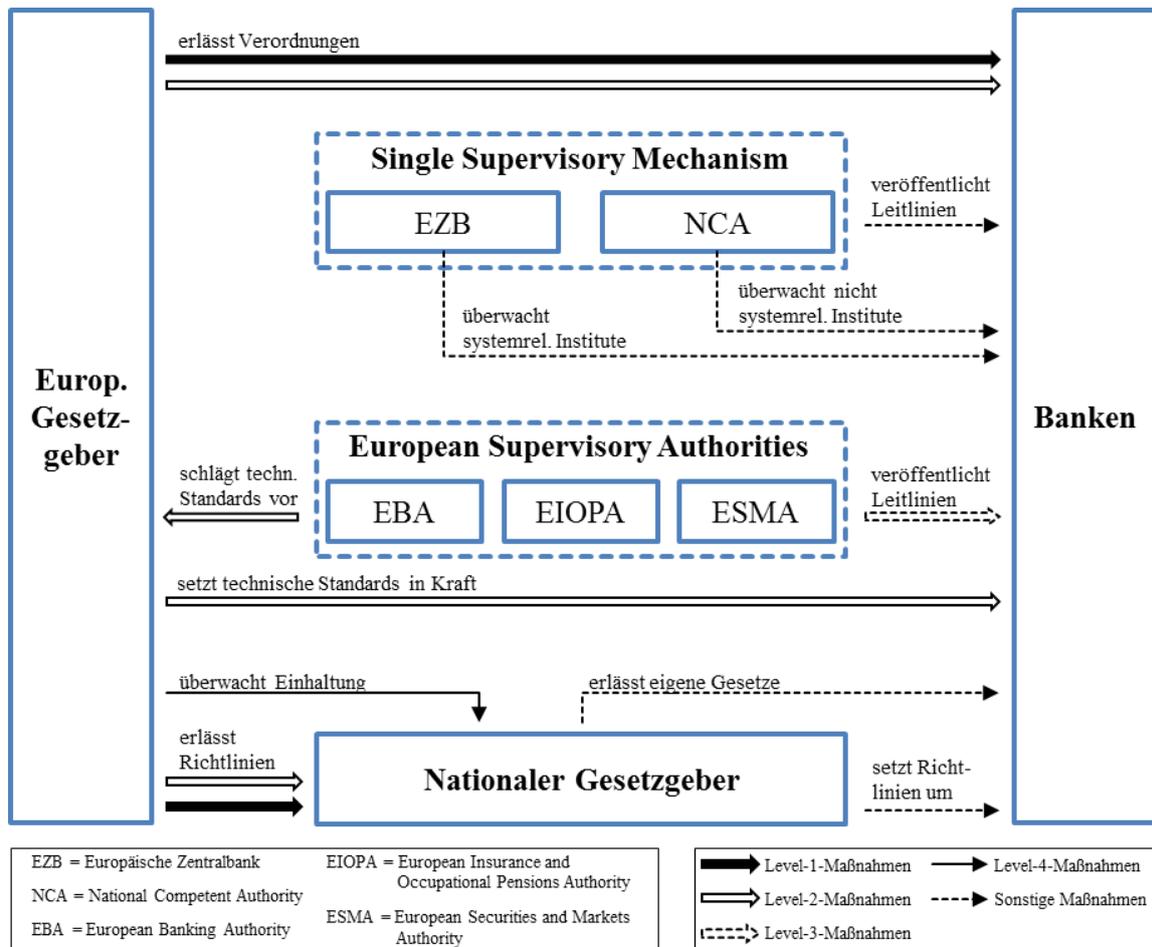


Abbildung 25: Akteure und Zuständigkeiten in der Finanzmarktregulierung¹¹⁰

Grundsätzlich sind auf europäischer Ebene folgende Akteure an der Regulierung der Finanzmärkte beteiligt: Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Kommission, europäische Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities, bestehend aus der European Banking Authority (EBA), der European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) und der European Security and Markets Authority (ESMA)) und nationale Gesetzgeber. Auf europäischer Ebene erfolgt die Regulierung der Finanzmärkte dabei nach dem sogenannten Lamfalussy-Ansatz¹¹¹, der ursprünglich für die Regulierung der Wertpapiermärkte entwickelt wurde, später jedoch auch zur Regulierung des gesamten Finanzsektors angewendet wurde. Dieser unterscheidet zwischen Maßnahmen auf vier verschiedenen Ebenen, die auch als Level-1-, Level-2-, Level-3- und Level-4-Maßnahmen bezeichnet werden.

Level-1-Maßnahmen stellen Basisrechtsakte dar, die in der Regel allgemein gehalten sind und die wesentlichen Rahmenbedingungen und Grundsätze festlegen. Diese Maßnahmen werden entweder im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens oder eines speziellen Gesetzgebungsverfahrens beschlossen.¹¹² Level-1-Maßnahmen können der Europäischen Kommission das Recht einräumen,

¹¹⁰ Quelle: Eigene Darstellung nach Authority of the House of Lords (2015), Linklaters (2015), Slaughter and May (2014).

¹¹¹ Benannt nach dem Vorsitzenden des europäischen Ausschusses der Weisen zur Regulierung der Wertpapiermärkte, Baron Alexandre Lamfalussy. Der Abschlussbericht des Ausschusses ist online unter http://ec.europa.eu/finance/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_de.pdf verfügbar.

¹¹² Im Rahmen des ordentlichen Verfahrens schlägt die Europäische Kommission zunächst eine Maßnahme vor, der dann sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Europäischen Union zustimmen müssen. Im Unterschied dazu ist beim speziellen Gesetzgebungsverfahren eine formale Zustimmung des Europäischen Parlaments nicht notwendig.

bestimmte Aspekte der Maßnahmen mithilfe von Level-2-Maßnahmen zu konkretisieren. Level-2-Maßnahmen werden unmittelbar von der Europäischen Kommission erlassen, sofern diese hierfür zuvor durch entsprechende Level-1-Maßnahmen ermächtigt wurde. Es können grundsätzlich drei Arten von Level-2-Maßnahmen unterschieden werden. Delegierte Rechtsakte werden von der Europäischen Kommission ausgearbeitet und vorgeschlagen, wobei das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union ein Vetorecht besitzen. Durchführungsrechtsakte dienen dazu, eine europaweit einheitliche Umsetzung von Maßnahmen sicherzustellen und werden ebenfalls von der Europäischen Kommission ausgearbeitet und erlassen, wobei der Einbezug entsprechender Ausschüsse (im Fall von Maßnahmen zur Regulierung des Bankensektors beispielsweise der Europäische Bankenausschuss) erforderlich ist. Bei verbindlichen technischen Standards handelt es sich um Maßnahmen, die rein technischer Natur sind, d. h., die die konkrete Ausgestaltung bereits beschlossener Maßnahmen regeln.¹¹³

Für den Entwurf technischer Standards im Bereich der Bankenregulierung ist die EBA zuständig, während Maßnahmen im Bereich Wertpapiere in die Zuständigkeit der ESMA fallen. Die von der zuständigen Aufsichtsbehörde ausgearbeiteten technischen Standards müssen anschließend noch von der Europäischen Kommission angenommen werden und erlangen hierdurch Rechtskraft.¹¹⁴ Sowohl Level-1- als auch Level-2-Maßnahmen können in Form von Verordnungen („Regulations“) oder Richtlinien („Directives“) erlassen werden. Während Verordnungen unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten gelten, müssen Richtlinien von allen Mitgliedsstaaten durch eigene Gesetze in nationales Recht umgesetzt werden. Bei der Umsetzung steht den Mitgliedsstaaten dabei in der Regel ein gewisser Spielraum zur Verfügung, z. B. durch die Ausübung von Wahlrechten bei der Umsetzung. Somit stellt der nationale Gesetzgeber selbst bei regulatorischen Maßnahmen, die auf europäischer Ebene beschlossen wurden, einen wichtigen Akteur der Finanzmarktregulierung dar. Level-3-Maßnahmen stellen aufsichtsrechtliche Leitlinien, sog. „Guidelines“, dar, die von den drei europäischen Aufsichtsbehörden für das Bankenwesen (EBA), Versicherungswesen (EIOPA) und das Wertpapierwesen (ESMA) erstellt werden. Diese Leitlinien sollen eine EU-weite konsistente und einheitliche Anwendung rechtlicher Regelungen auf nationaler Ebene sicherstellen.¹¹⁵ Im Rahmen von Level-4-Maßnahmen überprüft die Europäische Kommission, ob die einzelnen Mitgliedsstaaten die erlassenen Richtlinien korrekt umgesetzt haben.

Neben dem Erlass von Gesetzen zur Umsetzung europäischer Richtlinien kann der nationale Gesetzgeber zudem auch eigene Gesetzesvorhaben zur Finanzmarktregulierung verabschieden, sofern diese nicht bestehendem europäischem Recht widersprechen. Hierbei kann es sich einerseits um eigene Gesetzesinitiativen handeln, die unter Umständen europäische Initiativen vorwegnehmen, wie es beispielsweise in Deutschland mit der Einführung des Leerverkaufsgesetzes oder des Restrukturierungsgesetzes der Fall war. Andererseits können nationale Gesetze zur Umsetzung europäischer Richtlinien in ihrem Regelungsumfang noch deutlich über die europäischen Vorgaben hinausgehen, was auch als „Gold-Plating“ bezeichnet wird.

¹¹³ Hierbei kann zwischen „Regulatory Technical Standards“ (RTS) und „Implementing Technical Standards“ (ITS) unterschieden werden, die jeweils vom zuständigen Mitglied der European Supervisory Authorities (EAS) ausgearbeitet werden.

¹¹⁴ Dabei erlangen Regulatory Technical Standards Rechtskraft als Delegierte Rechtsakte der Kommission, während Implementing Technical Standards als Durchführungsrechtsakte Bindungswirkung erlangen. Vgl. http://ec.europa.eu/finance/general-policy/level-2-measures/index_de.htm. Eine Übersicht über bestehende Ermächtigungen der Kommission zum Erlass von Level-2-Maßnahmen ist auf der Seite der Europäischen Kommission verfügbar. Vgl. http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/level-2-measures/level2-measures_en.pdf.

¹¹⁵ Level-3-Maßnahmen sind nicht unmittelbar verbindlich, sondern unterliegen dem sogenannten „comply or explain“-Ansatz. Das bedeutet, dass sich die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung europäischer Maßnahmen an die Leitlinien halten oder aber etwaige Abweichungen von diesen erklären müssen.

Schließlich stellen die Organe des einheitlichen Aufsichtsmechanismus („Single Supervisory Mechanism“, SSM), d. h. die Europäische Zentralbank sowie die nationalen Aufsichtsbehörden („National Competent Authorities“, NCAs), wichtige Akteure im Rahmen der Finanzmarktregulierung dar. Während die EZB systemrelevante Banken in der Eurozone beaufsichtigt, übernehmen die nationalen Aufsichtsbehörden, wie z. B. in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Kooperation mit der Bundesbank, die Aufsicht der übrigen Kreditinstitute. Diese erlassen dabei Leitlinien, die als Grundlage ihrer aufsichtsrechtlichen Tätigkeit dienen und somit für die beaufsichtigten Institute ebenfalls eine hohe Relevanz besitzen.¹¹⁶

4.2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich aus der obigen Darstellung der regulatorischen Maßnahmen die folgenden Beobachtungen ableiten. Erstens hat die Frequenz, mit der neue regulatorische Maßnahmen eingeführt werden, seit Ausbruch der Finanzkrise deutlich zugenommen. Zweitens verfolgen die Maßnahmen unterschiedliche Regulierungsziele, wobei eine Maßnahme regelmäßig mehrere Ziele gleichzeitig erreichen soll. Drittens sehen sich die Finanzinstitute mit Vorgaben unterschiedlicher Institutionen (europäischer Gesetzgeber, nationaler Gesetzgeber, europäische Aufsichtsbehörden und nationale Aufsichtsbehörden) konfrontiert.

Hieraus können sich für die Finanzinstitute unterschiedliche Probleme ergeben. So können gerade aufgrund der Unterschiedlichkeit der verfolgten Ziele einzelne regulatorische Maßnahmen widersprechende Vorgaben oder ineffiziente Dopplungen enthalten, wodurch sich ihre Umsetzung erheblich aufwendiger gestalten kann.¹¹⁷ Verstärkt wird die Gefahr inkonsistenter Vorschriften zusätzlich durch die Tatsache, dass diese von unterschiedlichen Urhebern stammen.¹¹⁸ Die regulatorischen Maßnahmen der einzelnen Urheber können inhaltlich nicht aufeinander abgestimmt sein.¹¹⁹ Auf diese allgemeinen Beobachtungen wird am Ende des Gutachtens noch zurückgegriffen.

Der nachfolgende Versuch, über diese allgemeine Darstellung – aber auch über die aufgeführten Einzelfälle hinaus – eine Abschätzung der durch die Regulatorik induzierten Kosten zu leisten, verlangt allerdings eine Einschränkung. Aus diesem Grund sollen im Weiteren nur solche Maßnahmen dargestellt und insbesondere deren Kosten ermittelt werden, die den folgenden Anforderungen genügen.

Erstens sollen die Maßnahmen von möglichst direkter Relevanz für das Geschäftsmodell des genossenschaftlichen Bankenverbands sein. Zweitens sollen vor allem die Maßnahmen dargestellt und deren Kosten ermittelt werden, die für die Geschäftspolitik der Genossenschaftsbanken die (relativ) größte Bedeutung haben. Es werden auch nur Maßnahmen berücksichtigt, die nach 2008 verabschiedet wurden. Diese Kriterien werden nachfolgend konkretisiert.

¹¹⁶ Ein Beispiel hierfür sind die von der BaFin in Form von Rundschreiben veröffentlichten „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk) oder die „Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen“ (MaComp).

¹¹⁷ So heißt es auch im Bericht zur „Überprüfung von Regulierungsmaßnahmen im Finanzmarkt“ des Finanzministeriums: „Da in einem einzelnen Regulierungsvorhaben regelmäßig mehrere Regulierungsziele zum Tragen kommen, lassen sich Zielkonflikte nicht vermeiden“. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 9.

¹¹⁸ Darüber hinaus kann sich das hohe Regulierungstempo auch negativ auf die Qualität einer Vorgabe auswirken. So erläutert das Finanzministerium, dass der Grund für eine Inkonsistenz zwischen den Meldeanforderungen des technischen Standards, welcher von der European Banking Authority (EBA) entwickelt wurde, und den Anforderungen an die Meldungen zur Liquiditätsdeckungsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR) „an den Fristen zur Ausgestaltung der CRR [liegt], die es der EBA nicht ermöglichten, diese Regelungen abschließend auf die Ausgestaltung der LCR anzupassen“ (Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 18).

¹¹⁹ So kam es beispielsweise vor, dass Vorgaben des nationalen Gesetzgebers bereits kurz nach ihrer Einführung von inhaltlich abweichenden Maßnahmen des europäischen Gesetzgebers ersetzt wurden, was zu ineffizientem Mehraufwand für die betroffenen Institute führte. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 11.

4.3 Eingrenzung der Betrachtung

Das vorliegende Gutachten betrachtet schwerpunktmäßig den genossenschaftlichen Bankenverbund. Dementsprechend sollen im weiteren Verlauf solche Maßnahmen vor allem Berücksichtigung finden, die einen möglichst direkten Bezug zum Geschäftsmodell haben. Aus diesem Grund werden nachfolgend die regulatorischen Maßnahmen aus folgenden Bereichen nicht betrachtet, da sie allenfalls einen indirekten Bezug zum Geschäftsmodell der Genossenschaftsbanken aufweisen: Maßnahmen, die sich auf den Bereich der Versicherungswirtschaft beziehen, wie z. B. die Vorgaben im Rahmen des Solvency-II-Pakets; Maßnahmen, die auf eine Regulierung der Infrastrukturen der Finanzmärkte abzielen, wie z. B. die Central Securities Depositories Regulation; sowie Maßnahmen, die der Regulierung von Schattenbanken dienen, wie beispielsweise die Alternative Investment Fund Manager Directive.

Ein zweites Kriterium zur Bestimmung der für dieses Gutachten maßgeblichen Vorschriften zur Finanzmarktregulierung ist die direkte sowie aktuelle geschäftspolitische Relevanz der Maßnahme für eine „typische“ Genossenschaftsbank. Dies schränkt die Betrachtung auf solche Maßnahmen ein, die für die Institute auch eine tatsächliche Bindungswirkung entfalten, d. h. eine handlungsverändernde oder handlungsbeschränkende Wirkung besitzen. Um dies bestimmen zu können, fand ein Workshop mit Vertretern verschiedener Genossenschaftsbanken statt, in dessen Rahmen diskutiert wurde, welche regulatorischen Maßnahmen aus Sicht der Genossenschaftsbanken besondere Relevanz besitzen.¹²⁰ Die Diskussion ergab, dass u. a. Vorgaben zur Eigenkapitalunterlegung von Krediten sowie zur Vorkhaltung liquider Mittel aktuell für viele Genossenschaftsbanken keine erhöhte geschäftspolitische Relevanz haben. Auch die regulatorischen Maßnahmen im Bereich des Derivate- und Hochfrequenzhandels betreffen allenfalls einen Teil der Genossenschaftsbanken. Die Teilnehmer waren sich auch dahin gehend einig, dass regulatorische Maßnahmen im Bereich der Bilanzierung direkt eine relativ geringere Relevanz im Vergleich zu den letztlich aufgenommenen Maßnahmen haben. Im nachfolgenden Abschnitt werden die ausgewählten regulatorischen Maßnahmen kurz dargestellt.

4.4 Darstellung ausgewählter Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsystems

4.4.1 Auswahl

Neben der Eingrenzung der für die Genossenschaftsbanken relevanten regulatorischen Maßnahmen war ein zweites Ergebnis des Workshops sowie zusätzlicher Interviews¹²¹, dass aus Sicht der Banken eine Gliederung der Vorgaben nach Regulierungszielen oder nach dem jeweiligen Urheber wenig zielführend ist. Vielmehr ordneten die teilnehmenden Bankenvertreter die verschiedenen regulatorischen Maßnahmen sieben unterschiedlichen Regulierungsbereichen zu, die einen engen Bezug zur internen Organisationsstruktur einer Bank aufweisen. Hierbei handelt es sich um folgende Regulierungsbereiche:¹²²

- **Anlegerschutz:** Dazu gehören alle Maßnahmen, die sich auf den Prozess der Anlageberatung sowie des Kaufs, des Verkaufs und der Verwaltung von Anlageprodukten beziehen.

¹²⁰ Der Workshop wurde am 21. April 2015 mit 20 Teilnehmern ganztägig in Frankfurt abgehalten. Um ein möglichst repräsentatives Meinungsbild für den genossenschaftlichen Bankenverbund in Deutschland zu erhalten, wurde bei der Zusammensetzung der Teilnehmer darauf geachtet, sowohl Vertreter großer als auch mittlerer und kleinerer Genossenschaftsbanken einzubeziehen. Entsprechend variierte die Bilanzsumme der vertretenen Institute zwischen 50 Mio. € und knapp 9 Mrd. €.

¹²¹ Die Ergebnisse der Interviews sind im Detail in Anhang 10 dargestellt.

¹²² Soweit wie möglich wurde in der weiteren Analyse darauf geachtet, dass trotz der nicht völligen Überschneidungsfreiheit der Bereiche die Zuordnung von Maßnahmen, Kosten etc. zu den einzelnen Bereichen ohne Doppelungen erfolgte.

- Bankaufsichtsrecht: Dazu zählen alle Maßnahmen, die sich auf die Ausgestaltung des und die Anforderungen an den aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozess durch nationale und/oder europäische Aufsichtsbehörden beziehen.
- Beauftragtenwesen: Es umfasst alle Maßnahmen, die sich auf den Bereich Compliance und Geldwäscheprävention beziehen.
- IT-Sicherheitsanforderungen: Sie beinhalten alle Maßnahmen, die sich auf die Ausgestaltung der und die Anforderungen an die internen IT-Systeme der Genossenschaftsbanken beziehen.
- Meldewesen: Dazu gehören alle Maßnahmen, die die Art, den Umfang, die Häufigkeit und die Form der von den Genossenschaftsbanken an die Aufsichtsbehörden zu meldenden Daten regeln.
- Steuerliche Maßnahmen: Sie umfassen alle Maßnahmen mit einem Bezug zum Steuerrecht.
- Verbraucherschutz: Dazu zählen alle (weiteren) Maßnahmen, die dem generellen Schutz der Bankkunden vor missbräuchlichen Geschäftspraktiken dienen.

Im Folgenden erfolgt eine exemplarische Beschreibung derjenigen regulatorischen Maßnahmen, die im Rahmen des Workshops von den teilnehmenden Genossenschaftsbanken als „idealtypische Vertreter“ aus dem jeweiligen Regulierungsbereich charakterisiert wurden. Damit wird deutlich, um welche Maßnahmen es sich mit handelt, die dann ggf. zu den nachfolgend erhobenen Kosten führen. An späterer Stelle (vgl. Kapitel 6) wird noch eine weitere Konkretisierung für die Bereiche geliefert, die anhand der nachfolgenden Analysen und nach Aussagen der Banken zu den größten Problemen und Kosten führen.

4.4.2 Beispiele für Maßnahmen

Im Bereich des Anlegerschutzes finden sich die folgenden Maßnahmen:

Pflicht zur Anfertigung eines Beratungsprotokolls im Rahmen der Anlageberatung: Das im Juli 2009 vom Deutschen Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung“ sieht gemäß Artikel 4 eine Änderung des § 34 WpHG vor, wonach künftig „ein Wertpapierdienstleistungsunternehmen (...) über jede Anlageberatung bei einem Privatkunden ein schriftliches Protokoll anfertigen [muss].“ Das Beratungsprotokoll „ist dem Kunden unverzüglich nach Abschluss der Anlageberatung (...) zur Verfügung zu stellen.“¹²³

Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes: Zwar enthält das „Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes“ eine Reihe von Maßnahmen, die der Verbesserung der Beratungsqualität und dem Schutz der Konsumenten dienen (vgl. auch Abschnitt 6.3), jedoch sind zwei zentrale Punkte besonders hervorzuheben. In Artikel 4 des Gesetzes ist die Einführung eines sogenannten Produktinformationsblattes (PIB) verpflichtend vorgeschrieben. Dieses soll „die wesentlichen Informationen über das jeweilige Finanzinstrument in übersichtlicher und leicht verständlicher Weise“ enthalten, sodass sichergestellt wird, dass der Kunde das Finanzprodukt versteht und mit alternativen Produkten vergleichen kann. Weiterhin sieht das Gesetz Mindestanforderungen an Mitarbeiter in der Anlageberatung vor.

Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR) und Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (MiFID II): Kernelemente der MiFIR sind Vorschriften zu den Themen Markttransparenz,

¹²³ § 34 Abs. 2a WpHG.

Handelsverpflichtungen, Meldepflichten und Zugang zu Clearingstellen. Demgegenüber enthält die MiFID schwerpunktmäßig Vorgaben zu Mindestanforderungen an Handelsplätze und Datenprovider, Vorschriften zum Anlegerschutz sowie die Rechte der Aufsichtsbehörden.¹²⁴ Im Bereich Anlegerschutz wurde die bestehende Finanzmarktrichtlinie unter anderem durch folgende Maßnahmen erweitert:¹²⁵ Sicherstellung einer unabhängigen Anlageberatung, Verschärfung der Regelungen zu Provisionszahlungen, umfangreiche Regelungen zur Produkt-Governance¹²⁶, Ermächtigung der Aufsichtsbehörden, unter bestimmten Umständen den Vertrieb bestimmter Finanzinstrumente einzuschränken oder gänzlich zu untersagen, sowie Einführung der Pflicht zur Aufzeichnung und Aufbewahrung sämtlicher elektronischer Kommunikation mit dem Kunden.

Im Bereich des Bankenaufsichtsrechts finden sich die folgenden Maßnahmen:

Offenlegungspflichten gemäß Säule 3 von Basel II: Im Rahmen der dritten Säule von Basel II sind Kreditinstitute verpflichtet, bestimmte Informationen offenzulegen, damit sich Investoren und andere Parteien ein umfassendes Bild über die Lage des Instituts verschaffen können.¹²⁷ Inhaltlich beziehen sich die Transparenzvorgaben u. a. auf die Anwendung der Eigenkapitalvorschriften, das Eigenkapital (Ausstattung und Struktur) und die quantitative und qualitative Darstellung des eingegangenen Risikos.¹²⁸

Restrukturierungsgesetz: Hauptaufgabe des „Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)“ ist es, einen Rechtsrahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten zu schaffen.¹²⁹ Die wesentlichen Neuerungen, die sich aus dem Restrukturierungsgesetz ergeben, beinhalten die folgenden Punkte: Einführung eines zweistufigen Restrukturierungsverfahrens für sanierungsbedürftige Institute; Einführung eines durch eine Bankenabgabe finanzierten Restrukturierungsfonds¹³⁰ sowie die Verschärfung bestehender Haftungsregeln zur Organhaftung.¹³¹

Im Bereich des Beauftragtenwesens finden sich die folgenden Maßnahmen:

¹²⁴ Vgl. Gomber und Nassauer (2014). Inhaltlich lassen sich die Maßnahmen der MiFID II und der MiFIR entweder dem Bereich Anlegerschutz oder dem Bereich Marktorganisation zuordnen. Vgl. auch Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2014).

¹²⁵ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2014); Geier und Druckenbrodt (2015).

¹²⁶ Das erklärte Ziel dieser Maßnahmen besteht darin sicherzustellen, dass „Wertpapierfirmen die Charakteristika der von ihnen angebotenen oder empfohlenen Finanzinstrumente verstehen“ (Geier und Druckenbrodt (2015), S. 21) und dass Konflikte mit dem Interesse des Kunden sowohl bei der Gestaltung als auch beim Vertrieb eines Finanzprodukts bestmöglich berücksichtigt bzw. vermieden werden.

¹²⁷ Ziel der Vorschriften zur Offenlegung war es, die Maßnahmen zur Eigenkapitalunterlegung (Säule 1) und zu den aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozessen (Säule 2) zu ergänzen, indem auf die disziplinierenden Kräfte des Marktes zurückgegriffen wird. Hierbei wird davon ausgegangen, dass durch die Offenlegung bestimmter Informationen ein angemessenes Risikoverhalten der Kreditinstitute sichergestellt werden kann, da diese andererseits mit negativen Reaktionen des Marktes, d. h. potenzieller Investoren, rechnen müssen.

¹²⁸ Vgl. http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Aufgaben/Bankenaufsicht/Basel2/Erweiterte_Offenlegung/erweiterte_offenlegung.html.

¹²⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2012).

¹³⁰ Für die Finanzierung des Reorganisationsverfahrens gemäß Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz sieht das Restrukturierungsfondsgesetz die Einrichtung eines Restrukturierungsfonds vor. Dieser speist sich aus Beiträgen aller deutscher Kreditinstitute (mit Ausnahme von Förder- und Brückenbanken), der sogenannten Bankenabgabe. Die Höhe der Bankenabgabe bemisst sich nach der Größe des Instituts.

¹³¹ Das Restrukturierungsgesetz sieht eine Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) dahin gehend vor, dass die Verjährungsfrist für Ansprüche von Kreditinstituten gegen Geschäftsleiter und Mitglieder des Aufsichts- oder Verwaltungsorgans auf zehn Jahre erhöht wird.

Anforderungen aus der 4. EU-Geldwäscherichtlinie: Im Unterschied zu ihrer Vorgängerin sieht die 4. EU-Geldwäscherichtlinie vor, dass die Banken für jede Geschäftsbeziehung und Transaktion eine individuelle Risikoüberprüfung auf Basis verschiedener Risikofaktoren durchzuführen haben.¹³² Eine weitere wesentliche Neuerung besteht darin, dass im Rahmen der 4. Geldwäscherichtlinie die europäischen Aufsichtsbehörden mit der Erstellung technischer Standards sowie aufsichtsrechtlicher Leitlinien beauftragt wurden.¹³³

Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp): Die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erstellten und zuletzt im August 2014 überarbeiteten Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen verpflichten die betroffenen Institute zur Einrichtung einer Compliance Funktion, die sowohl in strategische als auch in operative Prozesse aktiv einzubinden ist.¹³⁴ Dabei wird Compliance nicht als eine reine Ex-post-Kontrollinstanz verstanden, sondern sie soll proaktiv in die Planung neuer Produkte und Prozesse, wie z. B. die Ausgestaltung der Vergütungssysteme der Mitarbeiter, eingebunden werden.¹³⁵ Abbildung 46 im Anhang konkretisiert die Anforderungen in einem Überblick.

Im Bereich der IT-Sicherheitsanforderungen finden sich die folgenden Maßnahmen:

Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk): Analog zu den Mindestanforderungen an die Compliance sind auch die Mindestanforderungen an das Risikomanagement, welche ebenfalls von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht entwickelt werden, in einen Allgemeinen Teil (AT) und einen Besonderen Teil (BT) gegliedert. (Die Struktur der MaRisk, welche zuletzt im Dezember 2012 überarbeitet wurden, ist in einem Überblick in Abbildung 47 im Anhang dargestellt.) Der Allgemeine Teil enthält unter anderem Regelungen zu Anwendungsbereich, Verantwortung der Geschäftsleitung, allgemeinen Anforderungen an das Risikomanagement sowie Organisationsrichtlinien. Der Besondere Teil gliedert sich in Anforderungen an das interne Kontrollsystem sowie in Anforderungen an die Ausgestaltung der internen Revision. Die Regelungen zum internen Kontrollsystem wiederum beziehen sich einerseits auf die Aufbau- und Ablauforganisation und andererseits auf die Risikosteuerungs- und Controllingprozesse.

Im Bereich des Meldewesens finden sich die folgenden Maßnahmen:

Solvabilitätsverordnung: Die seit Januar 2007 geltende Fassung der Solvabilitätsverordnung wurde im Jahr 2013 im Zuge der Verabschiedung der Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD IV) und der Kapitaladäquanzverordnung (CRR) grundlegend überarbeitet, da die bis dato in der Solvabilitätsverordnung ent-

¹³² Vgl. im Folgenden Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2015). Während in der vorherigen Version der Geldwäscherichtlinie noch eine Liste mit Risikosituationen enthalten war, ergibt sich nun die Einschätzung des Geldwäscherisikos aus der Gesamtbetrachtung aller Risikofaktoren. Darüber hinaus wird jedoch auch weiterhin automatisch eine Hochrisikosituation unterstellt bei politisch exponierten Personen, Korrespondenzbankbeziehungen sowie bei Personen, die aus bestimmten Hochrisikoländern (welche mittels einer Negativliste der EU-Kommission identifiziert werden) stammen.

¹³³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.2.2.

¹³⁴ Vgl. PricewaterhouseCoopers (2010).

¹³⁵ Vgl. hierzu Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2010). Im Allgemeinen Teil (AT) werden der Anwendungsbereich, die Ziele, die Verantwortung der Geschäftsleitung sowie allgemeine organisatorische Anforderungen festgelegt. Im Besonderen Teil (BT) werden verschiedene Regelungen des Gesetzes über den Wertpapierhandel konkretisiert. Hierbei handelt es sich u. a. um Regelungen zur Überwachung von Mitarbeitergeschäften, zur Finanzanalyse oder zur Werbung. Weiterhin sind hier Vorschriften im Hinblick auf die Aufgaben und die Stellung der Compliance-Funktion sowie zum sogenannten Best-Execution-Ansatz niedergelegt. Die jüngste Überarbeitung der MaComp enthält konkretisierte Richtlinien für den Fall der Auslagerung der Compliance-Funktion bzw. einzelner Tätigkeiten. Vgl. http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2014/meldung_140808_neufassung_macomp.html.

haltenen Regeln zur Eigenkapitalausstattung der Institute in der neu geschaffenen CRR geregelt wurden. Die seit Januar 2014 geltende Neufassung der Solvabilitätsverordnung enthält nun Verfahrensbestimmung zu den Antrags- und Anzeigepflichten sowie den regelmäßigen Berichtspflichten, die in der CRR niedergelegt sind.¹³⁶ Weiterhin enthält die Solvabilitätsverordnung Regelungen, bei denen die CRR dem nationalen Gesetzgeber Gestaltungsspielräume in der Umsetzung offen lässt.¹³⁷

Groß- und Millionenkreditverordnung: Analog zur Solvabilitätsverordnung wurde durch die Einführung der Kapitaladäquanzrichtlinie (CRD IV) und der Kapitaladäquanzverordnung (CRR) eine Überarbeitung der Groß- und Millionenkreditverordnung erforderlich, da die CRR bereits weitreichende Regelungen in Bezug auf Meldeanforderungen im Bereich der Großkredite enthält.¹³⁸ Weiterhin enthält die Verordnung Regelungen zum Millionenkreditwesen, welches als rein nationale Maßnahme nicht Teil europäischer Regelungen ist.

Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung (FinaRisikoV): Das Ziel der gemäß der Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung erforderlichen Meldungen der Kreditinstitute ist es, die Aufsicht regelmäßig mit Informationen in Bezug auf Methoden und Verfahren, die zur Steuerung der Risikotragfähigkeit eingesetzt werden, zu versorgen. Auch soll sich die Aufsicht einen Überblick über die Höhe wesentlicher Risiken sowie über das Risikoabdeckungspotenzial verschaffen können.¹³⁹ Gemäß § 4 FinaRisikoV sind dabei von den Kreditinstituten folgende *Finanzinformationen* bei der Bundesbank einzureichen: Gewinn- und Verlustrechnung, Planangaben für die Gewinn- und Verlustrechnung, Angaben zum Vermögensstatus sowie sonstige Angaben gemäß Anlage 3 der FinaRisikoV. Weiterhin sind gemäß § 8 FinaRisikoV folgende *Risikotragfähigkeitsinformationen* zu übermitteln: Angaben zur Konzeption der Risikotragfähigkeitssteuerung, Angaben zum Risikodeckungspotenzial sowie Angaben zu den Risiken und den Verfahren zu ihrer Ermittlung, Steuerung und Überwachung.

Im Bereich Steuern finden sich die folgenden Maßnahmen:

Automatischer Abzug der Kirchensteuer auf Kapitalerträge: Im Jahr 2009 wurde durch das Unternehmenssteuerreformgesetz 2008 und das Jahressteuergesetz 2008 die sogenannte Kapitalertragssteuer eingeführt. Diese stellt eine Abgeltungssteuer auf Einkünfte aus Kapitalvermögen dar, bei der die Banken pauschal 25 % der Kapitalerträge jedes Kunden an das zuständige Finanzamt abführen. Seit dem 1. Januar 2015 sind die Banken zudem gesetzlich verpflichtet, die fällige Kirchensteuer auf Kapitalerträge ebenfalls automatisch einzubehalten. Hierzu müssen die Banken für jeden Kunden einen jährlichen Datenabgleich des Kirchensteuerabzugsmerkmals mit dem Bundeszentralamt für Steuern

¹³⁶ Vgl. https://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Verordnung/SolvV_ba.html.

¹³⁷ Die Solvabilitätsverordnung umfasst 39 Paragraphen und ist in fünf Teile gegliedert. Während Teil eins allgemeine Bestimmungen enthält, umfasst Teil zwei ergänzende Regelungen zum IRB-Ansatz. Teil drei hingegen enthält nähere Bestimmungen zur Ermittlung der Eigenmittel, Teil vier konkretisierte Bestimmungen zum antizyklischen Kapitalpuffer und zu kombinierten Kapitalpuffer-Anforderungen und Teil fünf schließlich enthält Übergangs- und Schlussbestimmungen.

¹³⁸ Millionenkredite sind Kredite, deren Volumen mindestens eine Million € beträgt. Gemäß § 14 KWG sind diese vierteljährlich an die von der Deutschen Bundesbank geführte Evidenzzentrale zu melden. Diese überprüft, ob der betroffene Kreditnehmer bei mehreren Instituten Millionenkredite aufgenommen hat. Sofern dies der Fall, setzt die Bundesbank die betroffenen Kreditinstitute davon in Kenntnis, sodass sich diese ein umfassendes Bild über die gesamte Verschuldung des entsprechenden Kreditnehmers machen und das Adressausfallrisiko adäquat bestimmen können. Gemäß Art. 392 CRR liegt ein Großkredit vor, wenn die Höhe eines Kredits mindestens 10 % der anrechenbaren Eigenmittel beträgt. Weiterhin müssen die Institute die zehn größten Kredite auf konsolidierter Basis gegenüber Finanzinstituten sowie die zehn größten Kredite auf konsolidierter Basis gegenüber nicht beaufsichtigten Finanzunternehmen melden (Art. 394 CRR). Auf die Kreditmeldung wird noch in Abschnitt 7.4.3 bei der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Regulierung im Detail eingegangen.

¹³⁹ Vgl. Bundesbank (2015b), S. 1.

vornehmen, sofern der Kunde der automatischen Datenübermittlung nicht ausdrücklich widersprochen hat.¹⁴⁰

FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act)-USA-Umsetzungsverordnung: Im Jahr 2010 erließ die US-Regierung den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), der das Ziel verfolgt, eine Steuerrückziehung von steuerpflichtigen US-Bürgern, die Vermögen im Ausland besitzen, zu unterbinden. Dies soll erreicht werden, indem ausländische Banken verpflichtet werden, persönliche Daten ihrer Kunden mit US-Steuerpflicht direkt an die US-Steuerbehörde mitzuteilen. Die Umsetzung der Bestimmungen aus FACTA erfolgt in Deutschland mittels der FATCA-USA-Umsetzungsverordnung.¹⁴¹

Im Bereich des Verbraucherschutzes schließlich sind die *Anforderungen aus der Wohnimmobilienkreditrichtlinie* zu erwähnen: Die im Februar 2014 auf europäischer Ebene verabschiedete Wohnimmobilienkreditrichtlinie ist bis März 2016 in nationales Recht umzusetzen. Gemäß Art. 3 Abs. 1 umfasst dies Folgendes: eingehende Prüfung der Kreditwürdigkeit des Darlehensnehmers;¹⁴² Ausweitung der vorvertraglichen Informationspflichten;¹⁴³ Verpflichtung des Kreditgebers zum Monitoring des Wechselkursrisikos bei Fremdwährungskrediten¹⁴⁴ sowie Pflicht zum Nachweis der angemessenen Sachkunde des Personals des Kreditgebers.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Darüber hinaus waren die Banken gesetzlich verpflichtet, vor der Umstellung auf den automatischen Kirchensteuerabzug alle Kunden vorab über den zukünftig stattfindenden Datenabgleich und das damit verbundene Widerrufsrecht zu unterrichten.

¹⁴¹ FATCA-USA-Umsetzungsverordnung vom 23. Juli 2014 (BGBl. I S. 1222). Diese verpflichtet deutsche Banken dazu, ab dem 1. Januar 2014 alle Konto- und Depotinhaber, die US-steuerpflichtig sind, zu identifizieren und an das Bundeszentralamt für Steuern zu melden, welches die Daten seinerseits an die US-Steuerbehörde weiterleitet.

¹⁴² Art. 18 der Richtlinie sieht vor, dass „dass der Kreditgeber vor Abschluss eines Kreditvertrags eine eingehende Prüfung der Kreditwürdigkeit des Verbrauchers vornimmt.“ Dabei sollen alle Informationen zu Einkommen, Ausgaben sowie anderen finanziellen und wirtschaftlichen Umständen des Verbrauchers angemessen berücksichtigt werden, die für die zukünftige Fähigkeit des Darlehensnehmers, seinen Kredit zurückzuzahlen, relevant sind. Insbesondere ist dabei nicht ausreichend, dass der Wert der besicherten Immobilie den Kreditbetrag übersteigt.

¹⁴³ Gemäß Art. 14 der Richtlinie sollen die Informationen, die dem Verbraucher vor Vertragsabschluss zur Verfügung gestellt werden, auf dessen Bedürfnisse zugeschnitten sein und diesem ermöglichen, verschiedene Kreditangebote miteinander zu vergleichen, deren jeweiligen Auswirkungen abzuschätzen und letztlich eine fundierte Entscheidung treffen zu können. Weiterhin sind die Kreditgeber dazu verpflichtet, dem Verbraucher diese Informationen mittels des standardisierten ESIS-Merkblatts zur Verfügung zu stellen, dessen Ausgestaltung die Richtlinie ebenfalls detailliert regelt.

¹⁴⁴ Bei Kreditverträgen, die auf eine Fremdwährung lauten und somit das Risiko von Wechselkursschwankungen beinhalten, verpflichtet Art. 23 der Wohnimmobilienrichtlinie den Kreditgeber dazu, den Kreditnehmer zu warnen, wenn sich die zu leistenden Raten durch Veränderungen des Wechselkurses um mehr als 20 % gegenüber dem Ausgangsniveau verändern.

¹⁴⁵ Gemäß Art. 9 der Richtlinie hat der Kreditgeber dafür Sorge zu tragen, dass das eingesetzte Personal „über angemessene Kenntnisse und Fähigkeiten in Bezug auf die Gestaltung, das Anbieten und Abschließen von Kreditverträgen, die Kreditvermittlungstätigkeit im Sinne von Artikel 4 Nummer 5 oder das Erbringen von Beratungsdienstleistungen verfügt und auf dem aktuellen Stand hält.“ Die Anforderungen an die Sachkunde sind dabei ebenfalls in der Richtlinie niedergelegt. Der Nachweis der Sachkunde ist vom Kreditgeber angemessen zu dokumentieren, sodass eine Prüfung durch die zuständige Aufsichtsbehörde jederzeit erfolgen kann.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

5.1 Überblick und Vorgehen

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurde eine Umfrage unter allen deutschen Genossenschaftsbanken durchgeführt. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse dieser Umfrage dargestellt. Hierzu wird zunächst in Abschnitt 5.2 das methodische Vorgehen erläutert, bevor in Abschnitt 5.3 die Antworten der Teilnehmer analysiert werden. In der zusammenfassenden Betrachtung in Abschnitt 5.4 zeigt sich, dass aus Sicht der Genossenschaftsbanken zentrale Problemfelder vor allem, allerdings nicht ausschließlich, im Bereich des Meldewesens und des Anlegerschutzes liegen. Hierauf fokussiert dann weitgehend die anschließende (ökonometrisch fundierte) Analyse in den nachfolgenden Abschnitten.

Den Ausgangspunkt für die weitergehende (ökonometrisch fundierte) Analyse bildet die Schätzung einer sogenannten Regulierungskostenfunktion. Dies wird sowohl für die Gesamtkosten der behandelten Maßnahmen als auch für die beiden Schwerpunkte (Meldewesen und Anlegerschutz) durchgeführt und betrifft die Kosten für die Umsetzung und für die Einhaltung der regulatorischen Vorgaben.¹⁴⁶ Die entsprechenden Schätzungen werden in Abschnitt 5.5 zunächst dazu verwendet, die Kostenproportionalität der untersuchten regulatorischen Maßnahmen zu analysieren. Dann werden auf dieser Basis die Gesamtkosten der Umsetzung und Einhaltung regulatorischer Maßnahmen für den genossenschaftlichen Bankenverbund geschätzt, wozu Ergebnisse aus dem Fragebogen mit anderen Primärdaten zu Genossenschaftsbanken verknüpft werden.

5.2 Studiendesign

Die im Zuge des Gutachtens durchgeführte Umfrage verfolgte das Ziel zu ermitteln, wie hoch die aktuelle Belastung der Genossenschaftsbanken in Deutschland durch Maßnahmen der Finanzmarktregulierung ist, wie sich diese Belastung in den vergangenen fünf Jahren verändert hat und wie sie sich aus Sicht der Betroffenen in den kommenden drei Jahren verändern wird. Die Umfrage wurde in Form eines Online-Fragebogens durchgeführt und umfasste 12 Fragen. Eine gedruckte Version des Fragebogens findet sich in Anhang 6.

Der Fragebogen gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil enthält Fragen zu allgemeinen Charakteristika der teilnehmenden Bank. Der zweite Teil besteht aus Fragen zu den Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen, die in den vergangenen fünf Jahren neu eingeführt wurden. Der dritte Teil umfasst Fragen zur zeitlichen Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie des Vorstands durch neu eingeführte Regulierungsmaßnahmen. Im abschließenden vierten Teil wird nach der (erwarteten) Belastung durch Regulierungsmaßnahmen gefragt, die in den kommenden drei Jahren neu eingeführt werden.

Die Durchführung der Umfrage erfolgte in Kooperation mit dem Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR). Dieser verschickte eine Einladung zur Teilnahme an der Umfrage in Form eines Rundschreibens, das die Hintergründe der Umfrage kurz erläuterte und einen nicht personalisierten Link auf die Online-Umfrage enthielt. Das Rundschreiben wurde an 1.047 Genossenschaftsbanken verschickt. Die Umfrage erfolgte anonym, wobei die Teilnehmer auf freiwilliger

¹⁴⁶ Hier und nachfolgend werden die Ausdrücke „Schätzung“ und „schätzen“ im Sinne der empirischen Forschung verstanden. Es handelt sich damit nicht um eine „ungefähre Abschätzung“, sondern um die Herleitung („Schätzung“) der entsprechenden Parameter eines (Kosten-)Modells aus den vorhandenen Daten. Allerdings kommt durch diesen gängigen Ausdruck aus der Ökonometrie auch zum Ausdruck, dass die Anwendung statistisch-ökonometrischer Verfahren stets mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist.

Basis am Ende des Fragebogens ihren Namen und den des von ihnen vertretenen Instituts angeben konnten.¹⁴⁷

Die Online-Umfrage war so konzipiert, dass eine erfolgreiche Teilnahme die Beantwortung aller Fragen (mit Ausnahme der Fragen 4, 9 und 10) erforderte. Um jedoch eine Verzerrung durch erzwungenes Antwortverhalten zu vermeiden, enthielt jede der Pflichtfragen zusätzlich die Antwortmöglichkeit „keine Angabe“. Nach Abzug aller abgebrochenen Teilnahmen sowie nach Bereinigung um doppelte Teilnahmen stehen insgesamt 554 vollständig ausgefüllte Fragebögen zur Verfügung. Bei einer Grundgesamtheit von 1.047 kontaktierten Genossenschaftsbanken in Deutschland entspricht dies einer außerordentlich hohen Rücklaufquote von 53 %. Die Ergebnisse der Umfrage stützen sich somit auf eine solide und repräsentative Datenbasis. Eine genauere Analyse der Repräsentativität der Teilnehmer im Verhältnis zur Grundgesamtheit der deutschen Genossenschaftsbanken erfolgt in Abschnitt 5.3.1.

5.3 Ergebnisse der Umfrage

5.3.1 Beschreibung der Banken

Fragen 1-3

- Wie hoch ist die Bilanzsumme Ihres Instituts (in Mio. Euro)?
- Wie hoch ist das betreute Kundenvolumen Ihres Instituts (in Mio. Euro)?
- Wie viele Mitarbeiter/-innen beschäftigt Ihr Institut (in Vollzeitäquivalenten)?

Die durchschnittliche Bilanzsumme der teilnehmenden Genossenschaftsbanken beträgt 785 Mio. €, wobei zwischen einzelnen Instituten durchaus erhebliche Größenunterschiede in Bezug auf die Bilanzsumme existieren. Abbildung 26 illustriert die Verteilung der Bilanzsumme der teilnehmenden Genossenschaftsbanken über sechs Größenklassen (Bilanzsumme kleiner als 50 Mio. €, 50-100 Mio. €, 100-250 Mio. €, 250-500 Mio. €, 500-1.000 Mio. €, größer als 1.000 Mio. €).

¹⁴⁷ Die Dauer der Umfrage betrug 2,5 Wochen, wobei nach 1,5 Wochen noch einmal eine Erinnerung zur Teilnahme an alle Genossenschaftsbanken verschickt wurde.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

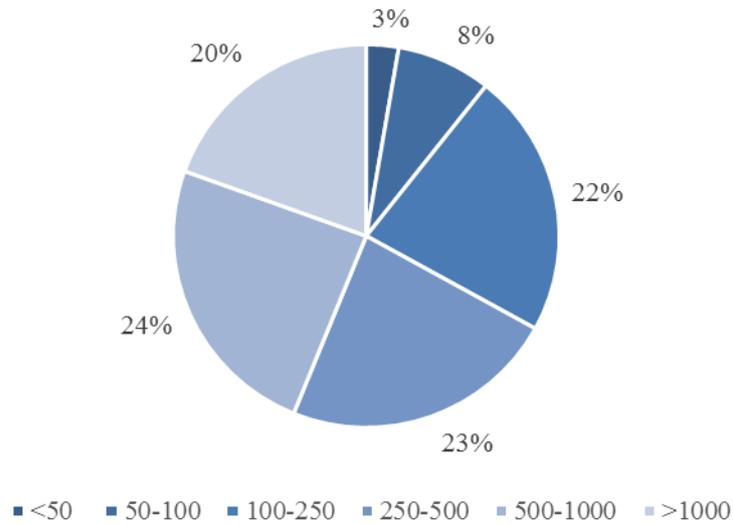


Abbildung 26: Verteilung der Bilanzsummen der teilnehmenden Genossenschaftsbanken (in Mio. €)

Die Abbildung verdeutlicht die Bandbreite der Institutsgrößen innerhalb des genossenschaftlichen Bankenverbands. Während in der Umfrage 108 teilnehmende Institute (20 %) eine Bilanzsumme von mehr als 1 Mrd. € aufweisen, liegt diese bei einem Drittel der Teilnehmer (183 Institute) bei höchstens 250 Mio. €. Neben ihrer Bilanzsumme wurden die teilnehmenden Institute auch nach dem von ihnen betreuten Kundenvolumen gefragt. Dieses beträgt im Durchschnitt aller Teilnehmer knapp 1,4 Mrd. €, wobei auch hier eine sehr breite Spanne zu beobachten ist. Dies wird anhand der nachfolgenden Abbildung 27 deutlich, die die Verteilung des betreuten Kundenvolumens innerhalb fünf verschiedener Größenklassen zeigt (betreutes Kundenvolumen weniger als 250 Mio. €, 250-500 Mio. €, 500-1.000 Mio. €, 1.000-2.500 Mio. €, mehr als 2.500 Mio. €). Während 231 Institute (42 %) mehr als 1 Mrd. € an Kundengeldern verwalten, betreuen 97 Institute (17 %) weniger als eine Viertelmilliarde €.

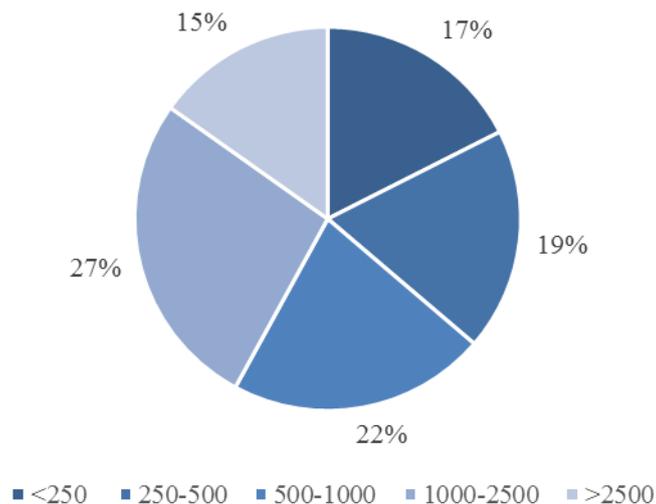


Abbildung 27: Verteilung des betreuten Kundenvolumens (in Mio. €)

Als drittes Charakteristikum wurde von den teilnehmenden Genossenschaftsbanken die Zahl der Mitarbeiter, ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten, erhoben. Hier zeigte sich, dass ein durchschnittliches Institut ca. 131 Mitarbeiter beschäftigt, wobei auch hier, analog zu den Angaben hinsichtlich Bilanz-

summe und Kundenvolumen, große Unterschiede in der Mitarbeiterzahl zutage treten (vgl. Abbildung 28). Insgesamt beschäftigen 73 Institute (13 %) mehr als 250 Mitarbeiter. Die Mehrheit der Institute (302 bzw. 55 %) beschäftigt zwischen 50 und 250 Mitarbeitern und immerhin noch 26 teilnehmende Institute (5 %) gaben weniger als 10 vollzeitäquivalente Mitarbeiterstellen an.

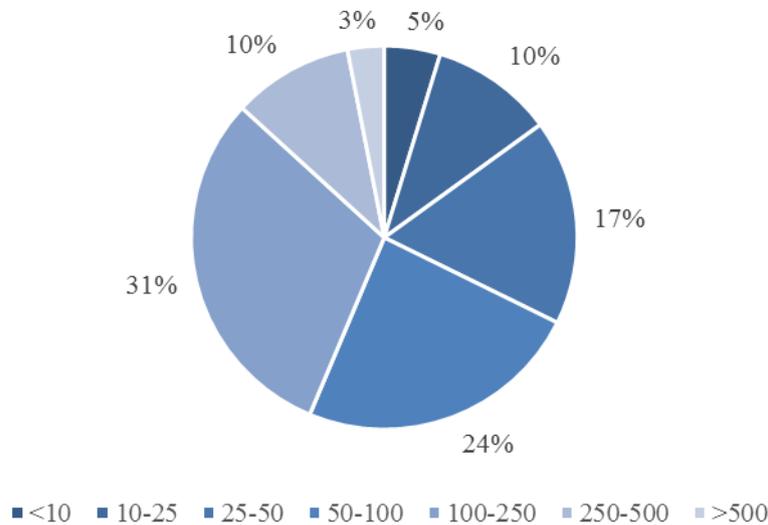


Abbildung 28: Verteilung der Mitarbeiterzahl (in Vollzeitäquivalenten)

Zur Überprüfung, inwieweit die Stichprobe der an der Umfrage teilnehmenden Genossenschaftsbanken repräsentativ für die Grundgesamtheit aller deutschen Genossenschaftsbanken ist, kann die Verteilung der Bilanzsumme sowie der Mitarbeiterzahl unter den Teilnehmern an der Umfrage mit den entsprechenden Verteilungen im Datensatz des genossenschaftlichen Jahresbetriebsvergleichs (JBV) abgeglichen werden.¹⁴⁸ Unterschiede in der Verteilung der beiden Größen wären dabei ein Hinweis auf einen systematischen Unterschied zwischen Instituten, die an der Umfrage teilgenommen haben, und solchen, die nicht teilnehmen wollten. Zu diesem Zweck stellt Abbildung 29 die Verteilung der Bilanzsumme (linke Seite) und der Mitarbeiterzahl (rechte Seite) sowohl für die Grundgesamtheit als auch für die teilnehmenden Institute dar.

¹⁴⁸ Der jährliche Betriebsvergleich wird mittels einer Umfrage des BVR unter allen angeschlossenen Genossenschaftsbanken durchgeführt. Hierbei werden unter anderem Daten erhoben zu: Bilanzstruktur, Gewinn- und Verlustrechnung, sonstigen Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten, Kunden- und Mitgliederstamm, Geschäftsgebiet, sonstigen Details zur Geschäftstätigkeit (z. B. Kundenanzahl, Kundenstruktur etc.), Kreditsstruktur, regulatorischem Eigenkapital und Gewinnverwendung. Daten zum betreuten Kundenvolumen sind im Datensatz des JBV nicht enthalten und können somit nicht zur Analyse der Repräsentativität herangezogen werden.

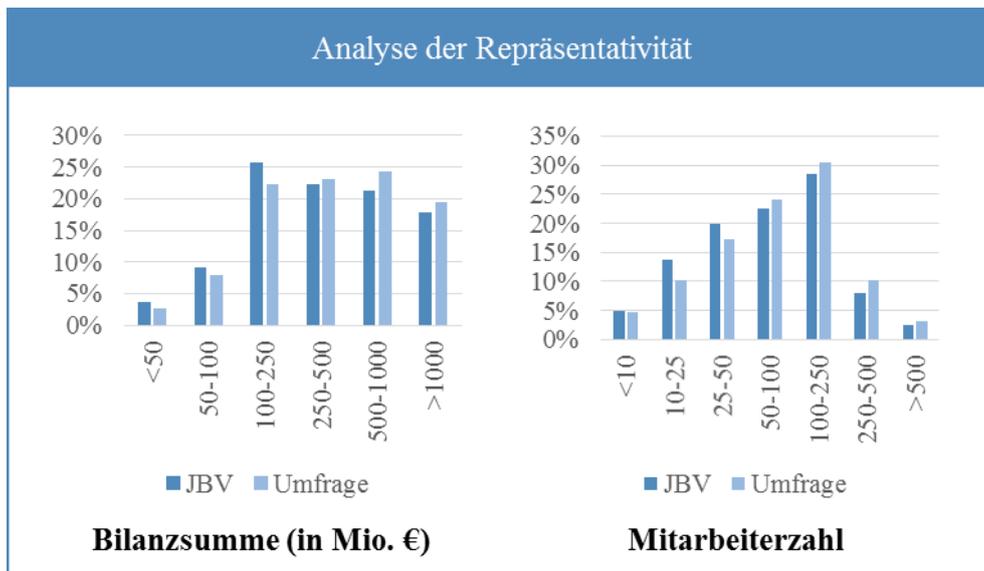


Abbildung 29: Analyse der Repräsentativität der Umfrage

Wie die Abbildung zeigt, entspricht sowohl die Verteilung der Bilanzsumme als auch die Verteilung der Mitarbeiterzahl im Datensatz des JBV in etwa den entsprechenden Verteilungen für die Teilnehmer der Umfrage. Es ist lediglich festzustellen, dass kleine Banken mit einer Bilanzsumme (Mitarbeiterzahl) bis 250 Mio. € (50 Mitarbeiter) in der Umfrage leicht unterrepräsentiert sind. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die hier dargestellten Ergebnisse repräsentativ für den gesamten genossenschaftlichen Bankenverbund sind.

5.3.2 Veränderung der Ressourcenbelastung in den letzten fünf Jahren

Frage 4

In welchen Bereichen haben die in den letzten 5 Jahren neu eingeführten Regulierungsmaßnahmen zu den höchsten Mehrbelastungen geführt? Erstellen Sie eine Liste, indem Sie die einzelnen Bereiche mit der Maus in das leere Feld auf der rechten Seite ziehen. Bitte ordnen Sie Ihre Liste nach der Höhe der Mehrbelastung in absteigender Reihenfolge, d. h., die Liste sollte mit dem Regulierungsbereich beginnen, in dem die höchsten Mehrbelastungen entstanden sind.

Abbildung 30 zeigt die von den Teilnehmern angegebene Rangfolge der Zunahme der Ressourcenbelastung in den folgenden sieben Bereichen: Anlegerschutz, Bankaufsichtsrecht, Beauftragtenwesen, IT-Sicherheitsanforderungen, Meldewesen, steuerliche Maßnahmen und Verbraucherschutz. Die Rangfolge wird dabei einmal auf Basis des Durchschnitts aller Antworten gebildet und einmal jeweils auf Basis der Durchschnitte der Teilnehmer, die einer der sechs unterschiedlichen Bilanzsummenklassen angehören.

Rangfolge der Arbeitsbelastung durch Umsetzung der Maßnahmen							
	Alle	<50	50-100	100-250	250-500	500-1000	>1000
Mitarbeiter-tage zur Umsetzung	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Anleger-schutz	Anleger-schutz
	Anleger-schutz	IT	IT	IT	Anleger-schutz	Meldewesen	Meldewesen
	IT	Anleger-schutz	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	IT	IT	IT
	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen
	Verbraucher-schutz	Bankauf-sichtsrecht	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz
	Bankauf-sichtsrecht	Verbraucher-schutz	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht
	Steuerl. Maßnahmen						

Abbildung 30: Zunahme der Ressourcenbelastung durch regulatorische Maßnahmen in den vergangenen fünf Jahren (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Im Durchschnitt aller Antworten wurde die größte Zunahme der Ressourcenbelastung den Maßnahmen aus dem Bereich Meldewesen zugeschrieben. Insgesamt sahen 39 % der Teilnehmer in diesem Bereich die stärkste und weitere 19 % die zweitstärkste Zunahme der Ressourcenbelastung in den vergangenen fünf Jahren. Demgegenüber findet sich – relativ gesehen – die geringste Zunahme der Ressourcenbelastung durch Maßnahmen im Bereich Bankaufsichtsrecht und Steuern.

Um zu analysieren, ob es hinsichtlich der Ressourcenzunahme in den einzelnen Regulierungsbereichen Unterschiede zwischen kleinen, mittleren und großen Genossenschaftsbanken gibt, wurde zusätzlich eine Rangfolge für jede der sechs Bilanzsummenklassen erstellt. Hier zeigt sich, dass bei Instituten mit einer Bilanzsumme von bis zu 250 Mio. € die Maßnahmen im Bereich Meldewesen für die größte zusätzliche Ressourcenbeanspruchung gesorgt haben, während dies bei Instituten mit mehr als 250 Mio. € Bilanzsumme für Maßnahmen aus dem Bereich Anlegerschutz gilt, wobei bei Letzteren das Meldewesen auf den zweiten Platz gewählt wurde. Allerdings sorgen Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz auch bei Banken mit einer Bilanzsumme von unter 250 Mio. € für erhebliche Belastungen, wie die weitere Analyse zeigt.¹⁴⁹ Einig sind sich alle Teilnehmer auch darüber, dass regulatorische Maßnahmen aus dem Bereich Steuern zur relativ geringsten zusätzlichen Ressourcenbelastung geführt haben, unabhängig von der Größe des Instituts.

¹⁴⁹ Genauer: Dieser Bereich wurde bei Banken mit einer Bilanzsumme von 100-250 Mio. € (weniger als 50 Mio. €) auf den zweiten (dritten) Platz gewählt. Bei Banken mit einer Bilanzsumme von 50-100 Mio. € belegt der Anlegerschutz zwar „nur“ Rang vier, allerdings zeigt hier eine genauere Analyse, dass nur marginale Unterschiede in der Bewertung der Ressourcenzunahme in den Bereichen Beauftragtenwesen, IT und Anlegerschutz bestehen.

5.3.3 Personaleinsatz zur Umsetzung regulatorischer Vorgaben

Frage 5

Welcher Arbeitszeitaufwand (in Manntagen) ist Ihrem Institut durch die Umsetzung neuer Regulierungsvorschriften in den letzten 5 Jahren einmalig entstanden?

Der personelle Aufwand zur Umsetzung regulatorischer Maßnahmen wurde mithilfe einer kategorialen Antwortskala abgefragt, die folgende sieben Kategorien umfasste: bis 5 Tage, 6-10 Tage, 11-20 Tage, 21-50 Tage, 51-100 Tage, mehr als 100 Tage und „keine Angabe“.¹⁵⁰ Die Reihenfolge des Arbeitsaufwands zur Umsetzung regulatorischer Maßnahmen in verschiedenen Regulierungsbereichen ist in Abbildung 31 sowohl für den Durchschnitt aller Teilnehmer als auch für die verschiedenen Größenklassen dargestellt.

Im Durchschnitt aller Teilnehmer benötigt die Umsetzung von Maßnahmen in den Bereichen Meldewesen, Anlegerschutz und IT-Sicherheit die höchste Zahl an Manntagen. Beispielsweise gab knapp ein Fünftel der Institute (21 %) an, für die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen mehr als 100 Manntage benötigt zu haben, während weitere 27 % (31 %) angaben, dass die Umsetzung 51-100 (25-50) Manntage in Anspruch nahm. Die Umsetzung regulatorischer Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz erforderte bei 41 % der Banken mehr als 50 Manntage. Der geringste personelle Umsetzungsaufwand hingegen war nach Angaben der Institute mit Maßnahmen aus dem Bereich Steuern verbunden. Bei 10 % der Institute reichten maximal 5 Manntage zur Umsetzung aus und bei weiteren 59 % der Institute lag der Aufwand zwischen 6 und 20 Manntagen.

¹⁵⁰ Die Verwendung einer kategorialen Antwortskala verfolgte zwei zentrale Ziele. Erstens sollte dadurch die Antwortbereitschaft der Teilnehmer erhöht werden, da sie keine exakten Angaben über möglicherweise aus Sicht der Teilnehmer sensible Daten machen mussten. Zweitens sollte dadurch eine Verzerrung der Ergebnisse infolge einer „Pseudo-Genauigkeit“ vermieden werden, die entsteht, wenn die Teilnehmer nach einer exakten Antwort gefragt werden, diese allerdings aufgrund mangelnden Wissens (meist fehlerhaft) schätzen müssen.

Rangfolge der Zunahme der Ressourcenbelastung							
	Alle	<50	50-100	100-250	250-500	500-1000	>1000
Ressourcenbelastung	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Anleger-schutz	Anleger-schutz	Anleger-schutz
	Anleger-schutz	IT	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen
	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	IT	Beauftragten-wesen	Beauftragten-wesen	IT	Beauftragten-wesen
	IT	Beauftragten-wesen	Anleger-schutz	IT	IT	Beauftragten-wesen	IT
	Verbraucher-schutz	Bankauf-sichtsrecht	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz	Verbraucher-schutz
	Bankauf-sichtsrecht	Verbraucher-schutz	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht	Bankauf-sichtsrecht
	Steuerl. Maßnahmen						

Abbildung 31: Reihenfolgen der einmaligen Arbeitsbelastung durch die Umsetzung regulatorischer Vorgaben (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Eine Betrachtung der Rangfolgen des personellen Umsetzungsaufwands in verschiedenen Bilanzsummenklassen zeigt kaum gravierende Unterschiede: Während den Maßnahmen im Bereich Meldewesen, Anlegerschutz und IT-Sicherheit (mit Ausnahme von Banken mit einer Bilanzsumme von 50-100 Mio. €) stets der höchste Umsetzungsaufwand zugeschrieben wird, sind die Vorgaben im Bereich Steuern und Bankaufsichtsrecht (mit Ausnahme von Banken mit einer Bilanzsumme von unter 50 Mio. €) mit dem geringsten Umsetzungsaufwand verbunden. Lediglich die Rangfolge innerhalb der Spitzen- bzw. Schlussgruppe variiert leicht zwischen den einzelnen Größenklassen. Weiterhin fällt auf, dass es in allen sieben Bereichen eine nicht unerhebliche Zahl an Banken gibt, deren Umsetzungsaufwand höher als 100 Manntage war. Am deutlichsten zeigt sich dies im Bereich Anlegerschutz, für den 54 % (25 %) der Banken mit mehr als 1.000 Mio. € (500-1.000 Mio. €) Bilanzsumme angeben, mehr als 100 Manntage zur Umsetzung der regulatorischen Vorgaben benötigt zu haben. Ein weiteres, wenngleich auch wenig überraschendes Ergebnis ist, dass mit zunehmender Institutsgröße der personelle Aufwand zur Umsetzung der regulatorischen Maßnahmen in allen Regulierungsbereichen zunimmt. Gleichwohl wird sich nachfolgend zeigen, dass die Zunahme der notwendigen Manntage nicht proportional zur Bilanzsumme eines Instituts ist.

5.3.4 Laufende Kosten zur Einhaltung regulatorischer Vorgaben

Frage 6

Wie hoch schätzen Sie die laufenden Kosten, die für die Einhaltung der seit 2010 umzusetzenden Regulierungsvorschriften durchschnittlich pro Jahr in Ihrer Bank anfallen?

Neben dem einmaligen Aufwand zur Umsetzung regulatorischer Maßnahmen sollten die teilnehmenden Genossenschaftsbanken auch eine Schätzung über die durchschnittlichen laufenden Kosten abgeben, die in jedem der sieben Regulierungsbereiche pro Jahr für die Einhaltung aller einschlägigen Maßnahmen anfallen. Auch hier erfolgte die Abfrage mittels einer kategorialen Antwortskala (bis 25 T€, 25-50 T€, 50-100 T€, 100-250 T€, 250-500 T€, 500-1.000 T€, mehr als 1.000 T€, keine Angabe). Analog zum vorherigen Abschnitt zeigt die nachfolgende Abbildung 32 die Rangfolge der Höhe der laufenden Kosten für die sieben Regulierungsbereiche, wobei wie zuvor die Rangfolge sowohl auf Basis des Durchschnitts über alle Antworten als auch auf Basis der Durchschnitte innerhalb jeder Größenklasse gebildet wurde.

Rangfolge der laufenden Kosten durch Einhaltung regulatorischer Maßnahmen								
		Alle	<50	50-100	100-250	250-500	500-1000	>1000
Lfd. Kosten zur Einhaltung	Anlegerschutz		Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Anlegerschutz	Anlegerschutz	Anlegerschutz
	Beauftragtenwesen		IT	Beauftragtenwesen	Beauftragtenwesen	Beauftragtenwesen	Beauftragtenwesen	Beauftragtenwesen
	Meldewesen		Verbraucherschutz	IT	Anlegerschutz	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen
	IT		Anlegerschutz	Bankaufsichtsrecht	IT	Verbraucherschutz	Verbraucherschutz	IT
	Verbraucherschutz		Bankaufsichtsrecht	Anlegerschutz	Verbraucherschutz	IT	IT	Verbraucherschutz
	Bankaufsichtsrecht		Beauftragtenwesen	Verbraucherschutz	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht
	SteMaßnahmen		SteMaßnahmen	Steuerl. Maßnahmen				

Abbildung 32: Reihenfolge der Höhe der laufenden Kosten durch die Einhaltung regulatorischer Maßnahmen (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Regulatorische Maßnahmen, die dem Bereich des Anlegerschutzes zuzurechnen sind, verursachen im Durchschnitt die höchsten laufenden Kosten, gefolgt von den Bereichen Beauftragten- und Meldewesen. Demgegenüber sind die laufenden Kosten, die aus der Einhaltung regulatorischer Maßnahmen im Bereich Steuern und Bankaufsichtsrecht entstehen, am geringsten.

Eine Analyse der Rangfolge der laufenden Kosten in den verschiedenen Größenklassen zeigt nun Unterschiede zwischen kleinen und großen Banken. Während bei Instituten mit einer Bilanzsumme von höchstens 250 Mio. € das Meldewesen die höchsten laufenden Kosten verursacht, ist dies für Banken mit einer Bilanzsumme über 250 Mio. € für Maßnahmen aus dem Bereich Anlegerschutz der Fall. Bei diesen Instituten belegt das Meldewesen nur Rang drei. Außer bei Instituten mit weniger als 50 Mio. € Bilanzsumme stellt das Beauftragtenwesen den zweitgrößten Block der laufenden Kosten. Weiterhin fällt auf, dass die kostenmäßige Bedeutung regulatorischer Maßnahmen im Bereich IT-Sicherheit mit zunehmender Institutsgröße abnimmt. Bei Instituten aller Größenklassen verursachen regulatorische Vorgaben im Bereich Steuern die (im Rahmen der abgefragten Maßnahmen relativ) geringsten laufenden Kosten.

Analog zum einmaligen Umsetzungsaufwand für regulatorische Maßnahmen (siehe Abschnitt 9.3.3) steigen auch die laufenden Kosten zur Einhaltung der Maßnahmen mit zunehmender Bilanzsumme der

Institute an. Jedoch lässt sich auch hier beobachten, dass der Anstieg der laufenden Kosten nicht proportional zur Bilanzsumme verläuft.

5.3.5 Unterschiede in der relativen Belastung großer und kleiner Banken

Frage 7

Wie beurteilen Sie die relative Mehrbelastung (Personal- und Sachaufwand) von kleinen und mittleren Instituten im Vergleich zu Großbanken durch Regulierungsvorschriften, die in den letzten 5 Jahren neu eingeführt wurden?

Frage 7 der Umfrage zielte darauf ab, das in den einzelnen Instituten vorhandene Fachwissen in Bezug auf die (Kosten-)Proportionalität regulatorischer Maßnahmen für das vorliegende Gutachten nutzbar zu machen. Hierzu wurden die Teilnehmer gebeten einzuschätzen, wie sie in den sieben unterschiedlichen Regulierungsbereichen die relative Belastung kleiner Banken im Vergleich zu Großbanken auf einer fünfstufigen Skala (deutlich geringer, geringer, gleich groß, höher, deutlich höher) einschätzen. Die nachfolgende Abbildung 33 zeigt den Anteil der Teilnehmer, der die relative Mehrbelastung für kleine Banken in den jeweiligen Regulierungsbereichen als „höher“ oder „deutlich höher“ einschätzt. Die Anteile sind sowohl für die Gesamtheit aller Institute als auch für die sechs verschiedenen Größenklassen dargestellt.

Es zeigt sich, dass sowohl im Durchschnitt über alle Teilnehmer als auch in den einzelnen Größenklassen die Institute mehrheitlich eine stärkere Belastung kleiner Banken in allen sieben Bereichen sehen. Selbst im Bereich steuerlicher Maßnahmen liegt der Anteil der Institute, der die regulatorische Belastung kleiner Banken als höher einschätzt, durchweg über 50 %.

Am stärksten ausgeprägt ist die Einschätzung der stärkeren Belastung kleiner Banken im Bereich Meldewesen, gefolgt von den Bereichen IT-Sicherheit und Beauftragtenwesen. Durch Maßnahmen im Bereich Meldewesen beispielsweise sehen knapp drei Viertel (72 %) der Institute kleine Banken „deutlich höher“ belastet als Großbanken, für den Bereich IT-Sicherheit (Beauftragtenwesen) liegt der Wert bei 61 % (55 %).

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

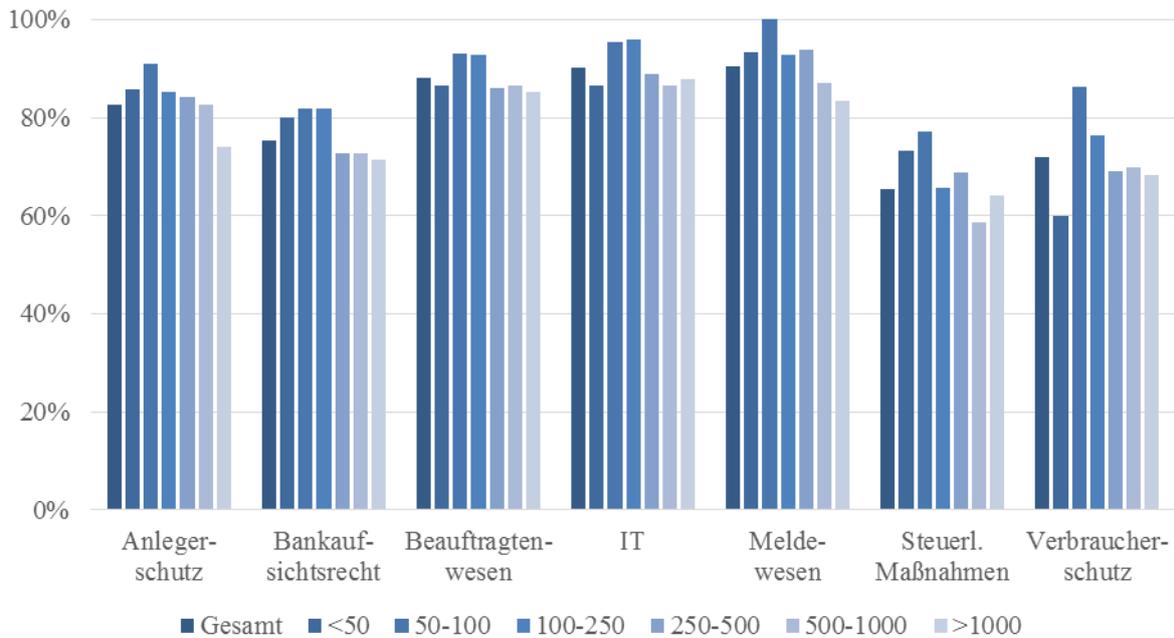


Abbildung 33: Anteil der Teilnehmer, der die relative Belastung durch regulatorische Maßnahmen für kleine Banken als „höher“ oder „deutlich höher“ einschätzt (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

5.3.6 Auswirkungen

Frage 8

Wie stark stimmen Sie folgenden Aussagen über die in den letzten 5 Jahren neu eingeführten Regulierungsvorschriften zu?

Um besser einschätzen zu können, welche Auswirkungen die umfangreichen Änderungen des Regelwerks zur Finanzmarktregulierung in den vergangenen fünf Jahren auf die Genossenschaftsbanken hatten, wurden die Teilnehmer nach ihrer Zustimmung zu bestimmten Aussagen in Bezug auf mögliche Auswirkungen gefragt. Dabei konnte jede Aussage auf einer fünfstufigen Skala bewertet werden, die von „stimme überhaupt nicht zu“ und „stimme nicht zu“ über „teils, teils“ bis zu „stimme zu“ und „stimme voll und ganz zu“ reichte. Die Teilnehmer sollten dabei die folgenden neun Aussagen bewerten:

1. Die Umsetzung der neuen Vorschriften führt zu Organisationsstrukturen, die betriebswirtschaftlich schwer nachvollziehbar sind.
2. Die neuen Vorschriften wirken sich negativ auf die Motivation unserer Mitarbeiter aus.
3. Die neuen Vorschriften hemmen unsere Innovationskraft, da sie einen zu großen Teil der Arbeitszeit des Managements binden.

4. Die neuen Vorschriften führen zu einer Veränderung unseres Geschäftsmodells (z. B. Einstellung bestimmter Tätigkeitsbereiche).
5. Die mit den neuen Vorschriften verbundenen Kosten erfordern Rationalisierungsmaßnahmen (z. B. Outsourcing bestimmter Aufgaben, Filialschließungen etc.).
6. Die neuen Vorschriften führen dazu, dass sich das Vertrauensverhältnis zu unseren Kunden verschlechtert.
7. Der mit den neuen Vorschriften verbundene zusätzliche Arbeitsaufwand führt dazu, dass weniger Zeit für die Marktbearbeitung (Neugeschäft und Bestandskunden) bleibt.
8. Durch die neuen Vorschriften entsteht Druck auf Banken, sich zu größeren Einheiten zusammenzuschließen.
9. Durch die neuen Vorschriften hat sich die Arbeitsbelastung unserer Mitarbeiter/-innen deutlich erhöht.

Mit Ausnahme von Aussage 4 (Notwendigkeit zur Änderung des Geschäftsmodells durch Regulatorik) und Aussage 6 (Vertrauensverlust der Kunden durch Regulatorik) äußern die teilnehmenden Institute überwiegend Zustimmung zu den Aussagen. Dies wird aus Abbildung 34 ersichtlich, die für jede Aussage den Anteil der Institute zeigt, der der Aussage zustimmt bzw. voll und ganz zustimmt. Wie zuvor ist der Anteil sowohl für die Gesamtheit aller Institute als auch nach Größenklassen getrennt dargestellt.

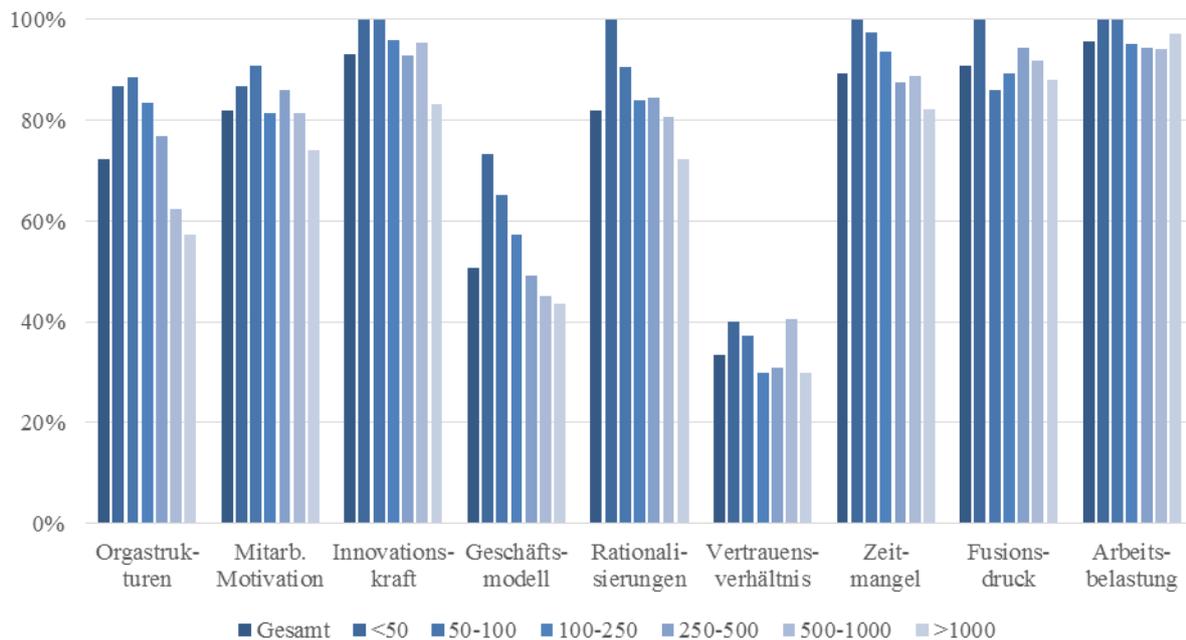


Abbildung 34: Anteil der Teilnehmer, die der jeweiligen Aussage zustimmen bzw. voll und ganz zustimmen (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Am stärksten stimmen die Institute den Aussagen zu der gestiegenen Arbeitsbelastung, dem steigenden Fusionsdruck, der fehlenden Zeit zur Marktbearbeitung und zu ausbleibenden Innovationen als Folge der Regulatorik zu. In diesen Bereichen liegt die Zustimmungsrates kleiner Banken mit einer Bilanzsumme von höchstens 250 Mio. € in den meisten Fällen nahe 100 %.

Mit Ausnahme von Aussage 8 (gestiegener Fusionsdruck durch Regulatorik) nimmt die Zustimmungsrate der Institute mit steigender Bilanzsumme ab; kleinere Banken sehen die Auswirkungen der zunehmenden Regulierungsdichte im Finanzsektor also deutlich kritischer als größere Banken. Besonders stark ist dies bei Aussage 4 (Notwendigkeit zur Änderung des Geschäftsmodells durch Regulatorik) der Fall.

5.3.7 Zeitliche Belastung von Mitarbeitern und Vorstand

Fragen 9-11

- Bitte schätzen Sie die prozentuale Arbeitszeitaufteilung Ihrer Mitarbeiter im Jahr 2010.
- Bitte schätzen Sie die prozentuale Arbeitszeitaufteilung Ihrer Mitarbeiter im Jahr 2014.
- Welchen Anteil Ihrer/seiner Arbeitszeit wenden Sie/der Vorstand Ihrer Bank durchschnittlich für Themen aus dem Bereich Bankenregulierung auf?

Mithilfe der Fragen 9 und 10 sollte untersucht werden, ob – und gegebenenfalls wie – sich die prozentuale Aufteilung der Arbeitszeit der Mitarbeiter auf die Bereiche Markt, Marktfolge und Sonstiges zwischen 2010 und 2014 verändert hat. Da davon auszugehen war, dass die Teilnehmer die durchschnittliche Aufteilung der Arbeitszeit ihrer Mitarbeiter auf diese drei Bereiche ggf. anhand ihrer internen Rechnungslegungssysteme ermitteln können, waren bei diesen beiden Fragen jeweils genaue Prozentwerte anzugeben. Zur besseren Verständlichkeit zeigt die nachfolgende Abbildung 35 anstelle der genauen Prozentwerte das Verhältnis der Anteile für Markttätigkeiten zu Marktfolgetätigkeiten – sowohl für alle Teilnehmer als auch für jede der sechs Größenklassen. Die linke Seite der Grafik illustriert die Entwicklung des Verhältnisses von Markt- und Marktfolgetätigkeiten, während die rechte Seite die Veränderungsrate zwischen 2010 und 2014 zeigt.

Sowohl im Durchschnitt über alle Institute als auch innerhalb jeder Größenklasse sinkt das Verhältnis aus Markt- und Marktfolgetätigkeiten zwischen 2010 und 2014, und das zum Teil sehr deutlich. Über alle befragten Institute hinweg ist ein Abfall des Verhältnisses von Markt- zu Marktfolgetätigkeiten um 27 % zu verzeichnen. Dieser Abfall ist aber deutlich nach Größenklassen verschieden und fällt demnach bei den größten Banken am geringsten aus (mit 18 % bei Banken mit einer Bilanzsumme über 1 Mrd. €). Und der Abfall fällt am deutlichsten bei den kleinsten Banken aus. Den Angaben der Teilnehmer zufolge beträgt der Abfall des Verhältnisses Markt- zu Marktfolgetätigkeiten seit 2010 rund 50 %. Dies impliziert, dass die Mitarbeiter dieser Institute nun in Durchschnitt einen größeren Teil ihrer Arbeitszeit mit Marktfolgetätigkeiten verbringen als mit Markttätigkeiten. Etwas weniger stark ausgeprägt, aber immer noch drastisch ist der Rückgang bei Banken mit einer Bilanzsumme von 50-100 Mio. €. Dort beträgt das Verhältnis im Jahr 2014 im Durchschnitt nur noch knapp über 1. Diese drastischen Ergebnisse sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass die befragten Banken hierbei die effektive Zeit vor Augen hatten, die ihre Mitarbeiter direkt mit Kunden und Tätigkeiten am Markt verbringen statt beispielsweise mit einer regulatorisch geforderten Vor- und Nachbereitung von Kundengesprächen.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

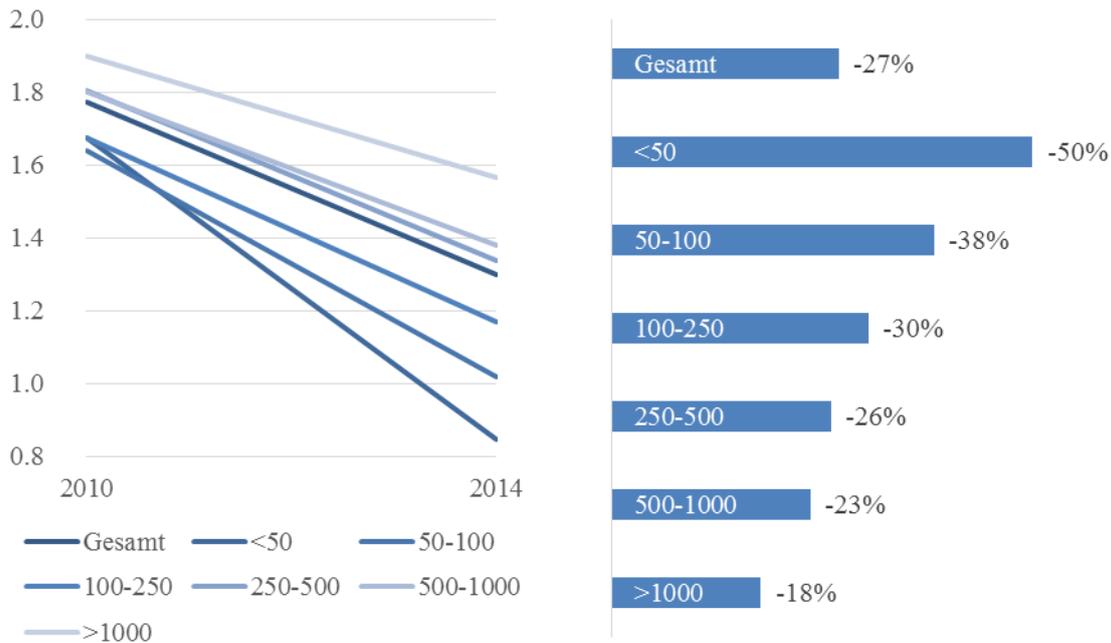


Abbildung 35: Entwicklung (links) und Veränderung (rechts) des Verhältnisses aus Markt- zu Marktfolgetätigkeiten zwischen 2010 und 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Neben der prozentualen Aufteilung der Arbeitszeit der Mitarbeiter auf Markt, Marktfolge und sonstige Tätigkeiten wurde von den teilnehmenden Instituten auch erfragt, welchen Anteil regulatorische Themen an der Arbeitszeit des Vorstands in Anspruch nehmen. Hier erfolgte die Abfrage wieder mittels einer kategorialen Skala, da im Unterschied zu den Fragen 9 und 10 nicht davon auszugehen war, dass alle Teilnehmer dazu in der Lage sind, einen genauen Prozentwert anzugeben. Für die Antworten stand den Teilnehmern eine achtstufige Skala zur Verfügung: bis 5 %, 6-10 %, 11-20 %, 21-30 %, 31-40 %, 41-50 %, 50-75 % und mehr als 75 %.

Abbildung 36 stellt die Verteilung der Antworten über die verschiedenen Antwortkategorien dar, wobei zur Verbesserung der Übersichtlichkeit die ersten beiden und die letzten beiden Kategorien zusammengefasst wurden.

Bei gut einem Viertel aller Institute (26 %) wendet der Vorstand im Durchschnitt bis zu 20 % seiner Arbeitszeit für Themen aus dem Bereich Finanzmarktregulierung auf. Demgegenüber liegt der Anteil bei 61 % der Institute zwischen 20 % und 50 %, und immer noch 13 % der Institute gaben an, dass der Vorstand mehr als die Hälfte seiner Arbeitszeit mit regulatorischen Themen beschäftigt ist. Im Vergleich der verschiedenen Größenklassen zeigt sich sehr deutlich, dass regulatorische Themen mit zunehmender Bilanzsumme einen immer geringer werdenden Anteil an der Arbeitszeit des Vorstands einnehmen. Während bei Instituten mit einer Bilanzsumme von weniger als 50 Mio. € in 60 % der Fälle der Vorstand mehr als die Hälfte seiner Arbeitszeit mit Regulatorik verbringt, ist dies bei Banken mit einer Bilanzsumme von 500-1.000 Mio. € (mehr als 1.000 Mio. €) nur noch in 6 % (9 %) der Fälle gegeben. Bei diesen Instituten liegt in der Mehrheit der Fälle (55 % bzw. 56 %) die Arbeitsbelastung des Vorstands durch regulatorische Themen zwischen 11 % und 30 %. Somit zeigt sich ganz deutlich, dass in kleinen Banken regulatorische Themen „Chefsache“ sind.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

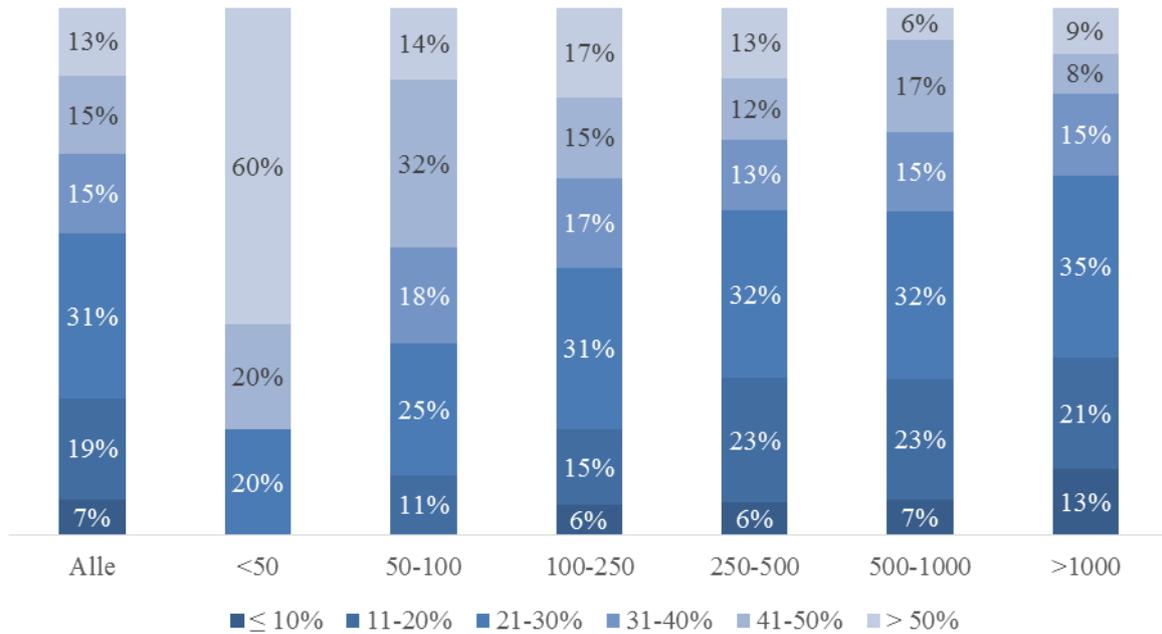


Abbildung 36: Anteil der Arbeitszeit, den der Vorstand für Regulatorik aufwendet (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

5.3.8 Veränderung der Ressourcenbelastung in den kommenden drei Jahren

Frage 12

Wie wird sich Ihrer Einschätzung nach die zusätzliche Ressourcenbelastung in Ihrer Bank durch neue Regulierungsvorschriften innerhalb der nächsten 3 Jahre verändern?

Abschließend wurden die Teilnehmer der Umfrage nach ihrer Einschätzung gefragt, wie sich die Ressourcenbelastung ihres Instituts in den kommenden drei Jahren durch neue regulatorische Maßnahmen verändern wird. Diese Einschätzung sollte anhand einer achtstufigen Skala erfolgen, mit den Antwortmöglichkeiten „stark verringern“, „mäßig verringern“, „leicht verringern“, „unverändert“, „leicht erhöhen“, „mäßig erhöhen“, „stark erhöhen“ und „bislang unklar“. Die überwältigende Mehrheit der Teilnehmer erwartet, dass die Ressourcenbelastung in allen sieben Regulierungsbereichen zukünftig weiter zunehmen wird. Abbildung 37 zeigt für alle Teilnehmer sowie getrennt für die einzelnen Größenklassen die Rangfolge der Regulierungsbereiche hinsichtlich der erwarteten Ressourcenzunahme.

Hier zeigt sich sowohl in der Gesamtschau als auch über die einzelnen Größenklassen hinweg ein sehr homogenes Bild. Alle Teilnehmer sind sich darin einig, dass die höchste Zunahme der Ressourcenbelastung zukünftig im Bereich des Meldewesens zu erwarten ist, gefolgt vom Bereich IT-Sicherheit. In allen Größenklassen liegt der Anteil der Institute, die im Bereich Meldewesen eine deutliche Erhöhung der zukünftigen Ressourcenbelastung erwarten, zwischen 80 % und 95 %. Maßnahmen in den Berei-

chen Bankaufsichtsrecht und Verbraucherschutz belegen im Ranking der erwarteten Ressourcenzunahme die Plätze drei und vier (mit Ausnahme von Banken mit einer Bilanzsumme von 50 – 100 Mio. €), während von steuerlichen Maßnahmen aus Sicht aller Teilnehmern zukünftig die geringste zusätzliche Ressourcenbelastung zu erwarten ist. In der Tat erwartet hier ein Anteil von 7 % bis 30 % der Teilnehmer, dass sich die Ressourcenbelastung durch Maßnahmen in diesem Bereich in den kommenden drei Jahren nicht verändern wird. Allerdings geben hier auch einige Teilnehmer an, dass sie das Ausmaß der zukünftigen Ressourcenveränderung durch regulatorische Maßnahmen im Bereich Steuern derzeit noch nicht abschätzen können. Ihr Anteil liegt beispielsweise bei Banken mit einer Bilanzsumme von weniger als 50 Mio. € bei 20 % und bei Banken mit mehr als 1.000 Mio. € Bilanzsumme bei 16 %.

Rangfolge der Zunahme der zukünftigen Ressourcenbelastung							
	Alle	<50	50-100	100-250	250-500	500-1000	>1000
Ressourcenbelastung	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen	Meldewesen
	IT	IT Bankaufsichtsrecht	IT	IT	IT	IT	Bankaufsichtsrecht IT
	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht	Bankaufsichtsrecht IT
	Verbraucherschutz	Verbraucherschutz	Beauftragtenwesen	Verbraucherschutz	Verbraucherschutz	Verbraucherschutz	Verbraucherschutz
	Anlegerschutz	Beauftragtenwesen	Anlegerschutz	Anlegerschutz	Beauftragtenwesen	Anlegerschutz	Anlegerschutz
	Beauftragtenwesen	Anlegerschutz	Verbraucherschutz	Beauftragtenwesen	Anlegerschutz	Beauftragtenwesen	Beauftragtenwesen
	Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen	Steuerl. Maßnahmen

Abbildung 37: Bewertung der Zunahme der Ressourcenbelastung durch regulatorische Maßnahmen in den kommenden drei Jahren (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

5.4 Zusammenfassende qualitative Auswertung

5.4.1 Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz und Meldewesen als zentrale Problemfelder

In der Gesamtschau der Ergebnisse der Umfrage zeigt sich, dass zwei Regulierungsbereiche aus Sicht deutscher Genossenschaftsbanken besonders wichtige Problemfelder darstellen: regulatorische Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes und des Meldewesens. Die Gründe für diese Einschätzung sind die Folgenden, zunächst nur ausgehend von den Ergebnissen des Fragebogens. In diesen beiden Bereichen hat in den vergangenen fünf Jahren durch neue Vorgaben die Ressourcenbelastung der Institute am stärksten zugenommen. In beiden Bereichen war auch der personelle Aufwand zur Umsetzung der Vorschriften am höchsten. Die Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz verursachen zudem von allen sieben Regulierungsbereichen die höchsten laufenden Kosten, Maßnahmen im Bereich Meldewesen immerhin noch die dritthöchsten. Die Mehrheit der Teilnehmer war auch der Ansicht, dass Maßnahmen im Bereich des Meldewesens zu einer deutlich höheren Belastung kleiner Banken im Vergleich zu großen Banken führen. Und im Bereich des Meldewesens erwarten die meisten befragten Institute zudem zukünftig eine starke Erhöhung der Ressourcenbelastung.

Aus diesem Grund wird im Kapitel 6 noch einmal detaillierter auf die regulatorischen Maßnahmen in den Bereichen Anlegerschutz und Meldewesen eingegangen. Dabei soll auch anhand der Ausgestaltung der Maßnahmen analysiert werden, warum es hier zu einer besonders hohen Mehrbelastung gekommen ist. Es soll dabei auch gefragt werden, inwieweit die Maßnahmen zu einer Mehrbelastung gerade bei kleinen Banken geführt haben und damit ggf. nur eine unzureichende (Kosten-)Proportionalität aufweisen. Den Hintergrund für diese qualitative Analyse anhand der Darstellung einzelner Maßnahmen stellt zunächst die nachfolgende weitere Analyse des Fragebogens dar, in dem insbesondere die (Kosten-)Proportionalität mittels einer ökonometrischen Analyse untersucht wird.

5.4.2 Belastungen und Verzerrungen

Die Analyse des Fragebogens erlaubt – insbesondere aufgrund der sehr hohen Rücklaufquote – eine repräsentative Analyse der Auswirkungen der Regulatorik aus der Sicht der Genossenschaftsbanken. Um ein umfassendes Bild darzustellen, wurden hierbei sowohl qualitative Fragen gestellt, hinsichtlich der Wichtigkeit verschiedener Maßnahmen und der entsprechenden Betroffenheit, als auch quantitative Fragen, die nachfolgend auch noch eine weitere Analyse und Aggregation der entsprechenden Kosten zulassen. Wesentlich ist hierbei auch, dass die entsprechenden Fragen, so etwa zur Verschiebung zwischen Markt- und Marktfolgetätigkeiten der Mitarbeiter, die tatsächlichen Veränderungen auffangen können. So mag ein Mitarbeiter noch am gleichen Arbeitsplatz tätig sein wie zuvor und auch offiziell das gleiche Tätigkeitsprofil haben. Dennoch kann sich seine tatsächliche Tätigkeit etwa dahin gehend verschoben haben, dass er mehr oder weniger Zeit im direkten Kundenkontakt verbringt und verbringen kann, da die restliche Zeit beispielsweise für Tätigkeiten in der Vor- und Nachbereitung verwendet wird, die sich unmittelbar aus (neuen) regulatorischen Vorgaben ergeben.

Wie nachfolgend noch dargestellt wird, stimmen allerdings die Ergebnisse der qualitativen und der quantitativen Fragen weitgehend überein – vor allem hinsichtlich der damit einhergehenden Belastung. Auch Unterschiede in der jeweiligen Belastung zwischen größeren und kleineren Banken spiegeln sich gleichermaßen in den qualitativen und quantitativen Fragen wieder. Nachfolgend werden noch gesondert die quantitativen Fragen zum Personaleinsatz bei der Umsetzung der regulatorischen Vorgaben (Frage 5) und zu den laufenden Kosten zur Einhaltung der regulatorischen Vorgaben (Frage 6) analysiert.

Die Antworten der Teilnehmer zeugen insgesamt von einer erheblichen direkten Ressourcenbelastung durch die regulatorischen Maßnahmen. Darüber hinaus ergeben sich zusätzliche Belastungen und Verzerrungen. Diese weiteren Implikationen wurden insbesondere in Frage 8 und in den Fragen 9-11 analysiert. So hat auf allen Ebenen die zeitliche Mehrbelastung durch die Regulatorik zugenommen, was sich dann in weniger Zeit für marktnahe Tätigkeiten widerspiegelt. Aus Mitarbeitersicht mag dies auch die Motivation reduzieren, da sich die Mitarbeiter zunehmend mit der (ggf. notgedrungen bürokratischen) Ausführung der entsprechenden Vorschriften befassen müssen, statt Zeit im Kontakt mit den Kunden zu verbringen. Die Banken geben auch fast durchweg an, dass die Regulatorik sich auf die Organisationsstruktur auswirkt, was wiederum zu Strukturen und Prozessen führen kann, die die Ausrichtung auf den Markt und die Kunden erschwert. Das und die Bindung von Zeit auf allen Ebenen beschränkt dann die Fähigkeit der Banken, schnell und innovativ auf neue Herausforderungen und Bedürfnisse der Kunden zu reagieren.

Die Mehrzahl der (gerade kleineren) Banken gibt dabei sogar an, dass sich die Regulatorik unmittelbar auf das Geschäftsmodell auswirkt und damit dazu führen kann, dass die jeweilige Bank bestimmte Tätigkeitsfelder aufgibt. So könnten sich letztlich aufgrund der mangelnden Attraktivität und der Risiken Banken aus Bereichen der Anlageberatung zurückziehen bzw. ihr Beratungsangebot entsprechend reduzieren, zumal gerade dieser Bereich – zusammen mit dem Meldewesen – die höchste (zusätzliche)

Belastung mit sich bringt. Wie in Abschnitt 7.3.2.2 ausgeführt wird, können sich daraus erhebliche gesellschaftliche Kosten ergeben, so etwa, wenn Privathaushalte dadurch auf Rendite verzichten müssen bzw. als Selbstentscheider erhebliche Fehler machen.

Diese und andere *indirekte* Regulierungskosten (vgl. zur Darstellung und Terminologie Abschnitt 2.2.1) sind natürlich bei den betriebswirtschaftlichen Kosten der Banken als Adressaten der Regulierung nicht miteinbezogen. Die Tatsache, dass die befragten Banken allerdings aufgrund der entstehenden Kosten eine Verschiebung ihrer Tätigkeiten feststellen bzw. teils auch Auswirkungen auf Organisation und Geschäftsmodell erwarten, belegt jedoch die Notwendigkeit, diese gesellschaftlichen Kosten bei einer Kosten-Nutzen-Analyse mit aufzunehmen. Darauf wird nachfolgend vor allem im Rahmen der Empfehlungen in Abschnitt 7.4 noch eingegangen.

5.5 (Ökonometrische) Analyse der Regulierungskosten

5.5.1 Grundlagen

Auf Basis der Umfrageergebnisse kann mithilfe ökonometrischer Verfahren jeweils eine „Regulierungskostenfunktion“ abgeleitet werden. Diese gibt die Höhe der von regulatorischen Maßnahmen verursachten Kosten in Abhängigkeit von einer Bezugsgröße an. Bei Kenntnis der Bezugsgröße kann somit auf die Höhe der Regulierungskosten geschlossen werden. Als Bezugsgrößen kommen hierbei die drei Charakteristika in Betracht, die im Rahmen der Umfrage von den teilnehmenden Genossenschaftsbanken erhoben wurden: die Bilanzsumme des Instituts, das betreute Kundenvolumen sowie die Zahl der Mitarbeiter. Nachfolgend wird als Bezugsgröße für die Regulierungskostenfunktion die Bilanzsumme verwendet, da häufig die Anwendbarkeit bestimmter regulatorischer Vorschriften bzw. bestimmter Erleichterungen an die Bilanzsumme gekoppelt ist.

Die nachfolgenden Analysen dienen hierbei zunächst der Beantwortung der Frage, inwieweit Proportionalität gegeben ist (im Sinne der Definition in Abschnitt 2.3).¹⁵¹ In den weiteren Abschnitten wird auf eine ausgeweitete Analyse zurückgegriffen, um für alle VR-Banken (über einen Zeitraum hinweg) die entsprechenden Kosten zu schätzen und dann in Bezug zu setzen zu anderen, direkt beobachtbaren Größen, wie z. B. dem Ertrag. Die Details der hierzu verwendeten ökonometrischen Methoden finden sich in Anhang 7. Um die Belastbarkeit der Ergebnisse zu überprüfen, werden zwei Tests durchgeführt. Erstens werden die auf Basis der Bilanzsumme erhaltenen Ergebnisse mit denen verglichen, die sich bei Verwendung des betreuten Kundenvolumens als Bezugsgröße für die Regulierungskostenfunktion ergeben. Als zweiter Test der Belastbarkeit werden die Kostenfunktionen unter Verwendung eines alternativen Schätzverfahrens ermittelt (siehe hierzu auch die Ausführungen in Anhang 7). In beiden Fällen sind die ermittelten Ergebnisse nahezu identisch.

Auf Basis der Antworten zu den Fragen 5 und 6 können jeweils die Höhe der Umsetzungskosten und die der laufenden Kosten getrennt ermittelt werden.¹⁵² Zwar wurde in der Umfrage der Umsetzungsaufwand lediglich in Form der für die Umsetzung benötigten Mitarbeitertage erhoben. Wird jedoch davon ausgegangen, dass sich die durchschnittlichen Personalverrechnungssätze der mit der Umsetzung regulatorischer Maßnahmen betrauten Mitarbeiter nicht erheblich zwischen Instituten verschie-

¹⁵¹ Als Basis der Umfrageergebnisse können hierbei grundsätzlich nur die direkten beim Adressaten der Regulierung entstehenden Kosten berücksichtigt werden, da nur diese im Fragebogen erhoben wurden.

¹⁵² Im Rahmen der Umfrage wurde von den Teilnehmern die Höhe der Kosten für die Umsetzung und Einhaltung regulatorischer Maßnahmen lediglich innerhalb bestimmter Bandbreiten abgefragt (siehe dazu auch die Ausführungen in den Abschnitten 5.3.3 und 5.3.4). Die Verwendung geeigneter ökonometrischer Verfahren erlaubt es hingegen, die Höhe der anfallenden Kosten zu schätzen. Im Weiteren stellen diese die Bezugsgröße der Analysen dar.

dener Größen unterscheiden¹⁵³, kann auf eine Umrechnung der Arbeitertage in Mitarbeiterkosten verzichtet werden, sofern, wie es zunächst der Fall ist, der Fokus auf der Analyse der Proportionalität anhand der Durchschnittskosten liegt. Im Rahmen der Analyse der auf Ebene des gesamten Genossenschaftsverbands entstehenden Kosten erfolgt später eine Umrechnung der Arbeitertage über einen einheitlichen Personalverrechnungssatz.

Wie in Abschnitt 5.4 erläutert, stellen aus Sicht der Genossenschaftsbanken Maßnahmen im Bereich des Meldewesens und des Anlegerschutzes zentrale Problemfelder dar. Folglich konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf diese beiden Bereiche. Die Ableitung von Regulierungskostenfunktionen für Maßnahmen im Bereich Meldewesen und Anlegerschutz dient dabei, wie bereits angesprochen wurde, zwei Zielen. Erstens können anhand der Kostenfunktionen die Durchschnittskosten als Quotient der geschätzten Kosten und der Bilanzsumme berechnet werden, sodass dann der entsprechende Verlauf analysiert werden kann: Sinken die Durchschnittskosten mit steigender Bilanzsumme, so zeugt dies von mangelnder (Kosten-)Proportionalität der regulatorischen Maßnahmen in dem entsprechenden Regulierungsbereich.¹⁵⁴ Zweitens können die auf Basis der Schätzung berechneten Kosten verschiedenen Kennzahlen aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Banken gegenübergestellt werden, was eine Einschätzung der relativen Bedeutung der Höhe regulatorischer Kosten, insbesondere über alle VR-Banken hinweg, erlaubt.¹⁵⁵ Für eine Gegenüberstellung der regulatorischen Kosten mit verschiedenen Ertragskennzahlen wird auf Daten des genossenschaftlichen Jahresbetriebsvergleichs zurückgegriffen.

In den folgenden Abschnitten wird zunächst anhand der ermittelten Kostenfunktionen die (Kosten-)Proportionalität regulatorischer Maßnahmen in den Bereichen Meldewesen (Abschnitt 5.5.2) und Anlegerschutz (Abschnitt 5.5.3) analysiert. Anschließend erfolgt in Abschnitt 5.5.4 eine Gegenüberstellung mit ausgewählten Ertragskennzahlen.

5.5.2 Anwendung: Meldewesen

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, wird sowohl für den einmalig entstehenden Umsetzungsaufwand als auch für die laufende Einhaltung jeweils eine Kostenfunktion ermittelt.¹⁵⁶ Auf Basis der Schätzergebnisse erfolgt die Berechnung der Durchschnittskosten in drei Schritten. Zunächst werden die mithilfe der ökonomischen Schätzmethode ermittelten Parameter der Kostenfunktion dazu verwendet, die (erwartete) Höhe des Umsetzungsaufwandes für verschiedene Bilanzsummen bzw. Kundenvolumina zu berechnen. Im zweiten Schritt werden anschließend die so ermittelten Kosten durch die korrespondierende Bilanzsumme bzw. das korrespondierende Kundenvolumen geteilt, um die Durchschnittskosten zu erhalten. Diese werden im dritten Schritt anhand der Durchschnittskosten der

¹⁵³ Diese Annahme liegt beispielsweise auch einer Analyse des Genossenschaftsverbands Bayern zugrunde (vgl. Genossenschaftsverband Bayern (2005)).

¹⁵⁴ Hierbei ist zu beachten, dass der funktionale Zusammenhang zwischen Bilanzsumme und regulatorischen Kosten, der bei der Schätzung der Kostenfunktion unterstellt wird, nicht zu komplex gewählt wird, da andernfalls eine sinnvolle inhaltliche Interpretation des Kostenverlaufs nicht möglich ist.

¹⁵⁵ In diesem Fall steht nicht die inhaltliche Interpretation der Koeffizienten des Schätzmodells im Vordergrund, sondern vielmehr das Erreichen einer möglichst hohen Anpassungsgüte. Daher sollte hier die Spezifikation des ökonomischen Schätzmodells möglichst flexibel gehalten werden. Allgemein stellt die Anpassungsgüte eine Kennzahl dar, anhand derer abgelesen werden kann, wie genau die tatsächlich beobachteten Daten durch das Schätzmodell erklärt werden können oder, anders ausgedrückt, wie groß die Differenz zwischen den tatsächlichen Beobachtungen und den auf Basis des Schätzmodells geschätzten Werten ist.

¹⁵⁶ Wie zuvor erwähnt, dient hier die Bilanzsumme als wesentliche Kennzahl. Alternativ kann anstelle der Bilanzsumme das betreute Kundenvolumen als Bezugsgröße für die Kostenfunktion verwendet werden, woraus fast identische Ergebnisse resultieren.

Bank mit der Median¹⁵⁷-Bilanzsumme bzw. dem Median-Kundenvolumen normiert.¹⁵⁸ Die nachfolgende Abbildung 38 zeigt den Verlauf der normierten Durchschnittskosten zur Umsetzung regulatorischer Maßnahmen des Meldewesens in Abhängigkeit von der Bilanzsumme.¹⁵⁹

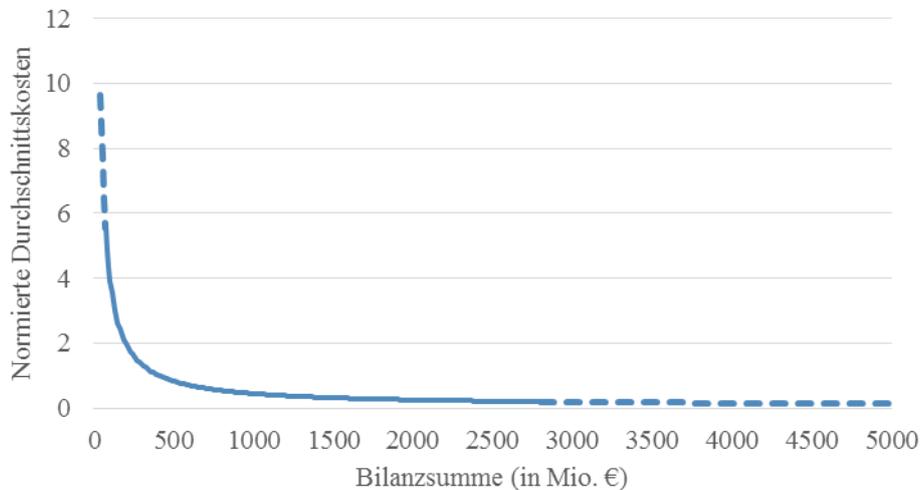


Abbildung 38: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit von der Bilanzsumme

Insbesondere aufgrund von Fixkosten (vgl. Abschnitt 2.2.1 zu den Kostentypen), die bei der Umsetzung regulatorischer Maßnahmen im Bereich des Meldewesens entstehen, sinken die normierten Durchschnittskosten mit steigender Bilanzsumme. Ab einer Bilanzsumme von ca. 1,2 Mrd. € jedoch ist die Höhe der Durchschnittskosten nahezu konstant, da hier der Effekt der Fixkostendegression kaum noch ins Gewicht fällt. Dies impliziert, dass kleine Genossenschaftsbanken bei der Umsetzung regulatorischer Maßnahmen im Bereich des Meldewesens eine relativ höhere Kostenbelastung erfahren als größere Institute. Der Umsetzungsaufwand für Maßnahmen des Meldewesens ist somit nicht kostenproportional.¹⁶⁰ Eine Analyse der laufenden Kosten für die Einhaltung der Anforderungen im Bereich Meldewesen zeigt einen völlig analogen Verlauf.¹⁶¹ Auch hier weisen die Durchschnittskosten einen fallenden Verlauf auf. Erneut zeigt sich ab einer Bilanzsumme von ca. 1,2 Mrd. € eine nahezu konstante Höhe der Durchschnittskosten.

¹⁵⁷ Für den Median einer Menge von Beobachtungen gilt, dass die Hälfte aller Beobachtungen kleiner oder gleich dem Wert des Medians ist.

¹⁵⁸ Die Median-Bilanzsumme der teilnehmenden Institute liegt bei 410 Mio. €.

¹⁵⁹ In der Grafik ist der Verlauf der Durchschnittskosten für Bilanzsummen unter 70 Mio. € und über 2,8 Mrd. € gestrichelt dargestellt. Der Grund hierfür ist, dass die Zahl der Beobachtungen, die in diesen Bereichen für die Analyse zur Verfügung stehen, begrenzt ist, weshalb die Ergebnisse dort vorsichtig zu interpretieren sind. Für Bilanzsummen zwischen 70 Mio. € und 2,8 Mrd. € liegt hingegen eine ausreichende Zahl an Beobachtungen vor, um eine hinreichende Belastbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen.

¹⁶⁰ Die Ergebnisse der Analyse mit dem betreuten Kundenvolumen als Bezugsgröße der Regulierungskostenfunktion zeigen einen nahezu identischen Verlauf der Durchschnittskosten (siehe Anhang 8).

¹⁶¹ Wie zuvor werden auf Basis der geschätzten Parameter der Kostenfunktion die normierten Durchschnittskosten berechnet. Deren Verlauf in Abhängigkeit von der Bilanzsumme ist in Abbildung 39 dargestellt, wobei auch hier der gestrichelte Verlauf anzeigt, dass Werte in diesen Bereichen aufgrund geringer Beobachtungszahl vorsichtig zu interpretieren sind.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

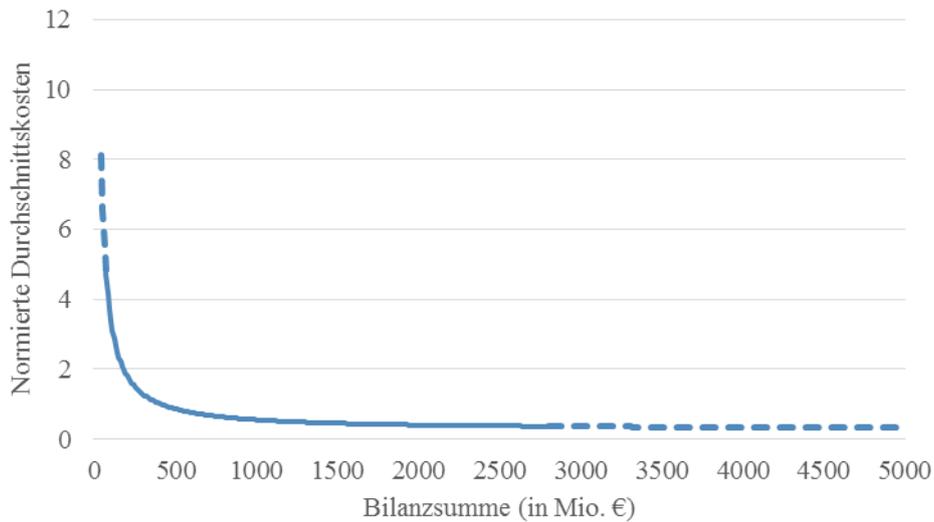


Abbildung 39: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit von der Bilanzsumme

5.5.3 Anwendung: Anlegerschutz

Analog zum vorherigen Abschnitt können auch in diesem Fall auf Basis der geschätzten Parameter der Kostenfunktion Durchschnittskosten berechnet werden (anhand der geschätzten Kostenfunktion). Abschließend erfolgt erneut eine Normierung anhand der Durchschnittskosten eines Instituts mit dem Medianwert der Bilanzsumme. Der sich hieraus ergebende Verlauf der normierten durchschnittlichen Kosten für die Umsetzung regulatorischer Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes ist in der folgenden Abbildung 40 dargestellt.

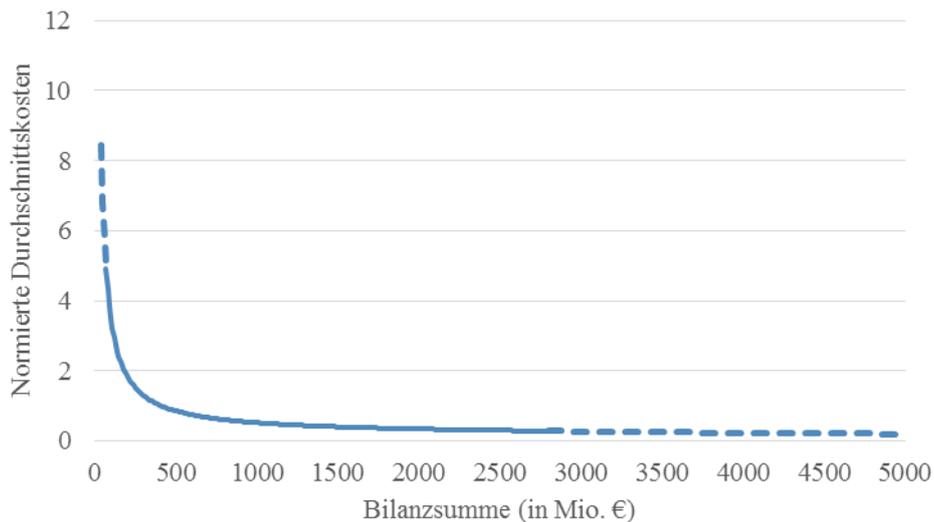


Abbildung 40: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit von der Bilanzsumme

Erneut zeigt sich, dass die Durchschnittskosten ab einer Bilanzsumme von mehr als 1,2 Mrd. € nur noch marginal sinken. Die Analyse der laufenden Kosten zur Einhaltung regulatorischer Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes ergibt allerdings, dass der Zusammenhang zwischen der Bilanzsumme bzw. dem betreuten Kundenvolumen und der Kostenhöhe nur einen schwach degressiven Verlauf

annimmt. Ungeachtet dessen sinken aufgrund entstehender Fixkosten die normierten Durchschnittskosten mit steigender Bilanzsumme bzw. steigendem Kundenvolumen (vgl. Abbildung 41). Auch für die normierten durchschnittlichen Einhaltungskosten gilt, dass diese ab einer Bilanzsumme von etwa 1,2 Mrd. € nur noch marginal sinken.

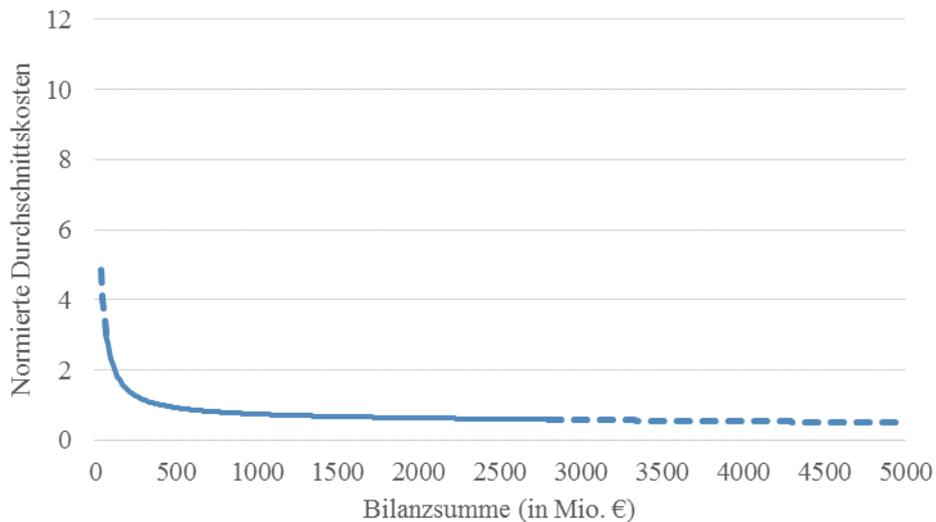


Abbildung 41: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit von der Bilanzsumme

5.5.4 Gegenüberstellung von regulatorische Kosten und Ertrag

5.5.4.1 Gesamtsicht

Nachfolgend sollen die ermittelten regulatorischen Kosten ausgewählten Ertragskennzahlen gegenübergestellt werden. Die Bestimmung der regulatorischen Kosten erfolgt dabei in drei Schritten. Zunächst werden basierend auf den Umfrageergebnissen für jeden der sieben Regulierungsbereiche die Parameter der Kostenfunktionen für die Umsetzung und die Einhaltung regulatorischer Maßnahmen ermittelt. Die Entscheidung über die hierbei zugrunde liegende Spezifikation des Schätzmodells erfolgt dabei unter zwei Gesichtspunkten. Erstens soll das Schätzmodell eine möglichst hohe Anpassungsgüte an die beobachteten Daten aufweisen, da auf diese Weise eine möglichst genaue Ermittlung der Kostenhöhe erreicht werden kann. Zweitens können als Bezugsgröße der Kostenfunktion nur solche Variablen herangezogen werden, die sowohl im Rahmen der Umfrage erhoben wurden als auch im Datensatz des Jahresbetriebsvergleichs (JBV) der Genossenschaftsbanken vorliegen. Basierend auf diesen beiden Anforderungen wird im Folgenden zur Ermittlung der Kostenfunktion sowohl die Bilanzsumme als auch die Zahl der Mitarbeiter herangezogen.¹⁶² Für das vorliegende Gutachten liegen aus dem Datensatz des JBV für das Jahr 2014 Daten über 1.012 Genossenschaftsbanken vor.¹⁶³ Die nachfolgende Ermittlung der Gesamtkosten ist daher für diese Grundgesamtheit von 1.012 Genossenschaften zu verstehen.

¹⁶² Die Spezifikation des Schätzmodells berücksichtigt auch, dass beide Variablen einen nichtlinearen Einfluss auf die Kosten haben können.

¹⁶³ Eine direkte Zusammenführung dieser Daten mit den Fragebogenergebnissen, daher auf der Basis der einzelnen Institute, ist aus zwei Gründen nicht möglich. Zum einen sind die Daten anonymisiert. Zum anderen werden nun Daten einer größeren Anzahl von Banken verwendet. Gerade hierzu wurde auf der Basis des Fragebogens die entsprechende Regulierungskostenfunktion geschätzt, die nun auf alle Institute angewendet werden kann.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

Im zweiten Schritt werden die ermittelten Parameter dazu verwendet, die Höhe der (einmaligen und laufenden) Kosten in den sieben Regulierungsbereichen für alle im Datensatz des JBV enthaltenen Genossenschaftsbanken zu ermitteln. Hierzu werden die im Datensatz des JBV vorhandenen Werte für die Bilanzsumme und die Zahl der Mitarbeiter in die ermittelten Kostenfunktionen eingesetzt. Es werden ferner nur die laufenden Kosten verwendet.¹⁶⁴ Im dritten Schritt werden die Kosten aus allen sieben Regulierungsbereichen aggregiert.

Die so aus den Angaben der Banken ermittelten laufenden Kosten werden zum Ertrag ins Verhältnis gesetzt. Hierzu wird der Rohertrag verwendet. Der Rohertrag ist ein Maß für die im Rahmen des klassischen Bankgeschäfts im Rahmen der normalen Geschäftstätigkeit erzielten Erträge. Er setzt sich aus den Nettoergebnisbeiträgen des Zins- und Provisionsgeschäfts einer Bank zusammen. Jedoch finden andere Aufwendungen des normalen Geschäftsbetriebs (z. B. Personalaufwendungen) in diesem Maß keine Berücksichtigung. Ebenfalls werden andere Ertragskomponenten wie die Erträge aus Handelsgeschäften, sonstige betriebliche Erträge, Erträge aus Zuschreibungen auf Vermögenspositionen oder Erträge durch die Auflösung von stillen Reserven in dieser Ertragskennzahl nicht berücksichtigt. Im Detail wird der Rohertrag wie folgt berechnet (vgl. Tabelle 7):

Zinserträge aus Kredit- und Geldmarktgeschäften
+ Zinserträge aus festverzinslichen Wertpapieren
+ Laufende Erträge aus Aktien und anderen nicht festverzinslichen Wertpapieren
+ Laufende Erträge aus Beteiligungen und aus Geschäftsguthaben bei Genossenschaftsbanken
+ Laufende Erträge aus Anteilen an verbundenen Unternehmen
+ Erträge aus Gewinngemeinschaften, Gewinnabführungs- und Teilgewinnabführungsverträgen
= Zinserträge (gesamt)
- Zinsaufwendungen
= Zinsergebnis
Provisionserträge
- Provisionsaufwendungen
= Provisionsergebnis
Zinsergebnis
+ Provisionsergebnis
= Rohertrag

Tabelle 7: Berechnung des Rohertrags

Das durchschnittliche Verhältnis der laufenden regulatorischen Gesamtkosten zum Rohertrag in jeder der sechs Bilanzsummenklassen im Jahr 2014 ist in Abbildung 42 dargestellt.

¹⁶⁴ Alternativ können auch die einmaligen Umsetzungskosten noch umgelegt und hinzuaddiert werden. Dafür muss der Aufwand in Manntagen umgerechnet und mit einem Personalverrechnungssatz multipliziert werden. Diese Kosten fallen allerdings relativ zu den laufenden Kosten weitaus weniger ins Gewicht.

5 Ergebnisse einer Umfrage unter Genossenschaftsbanken

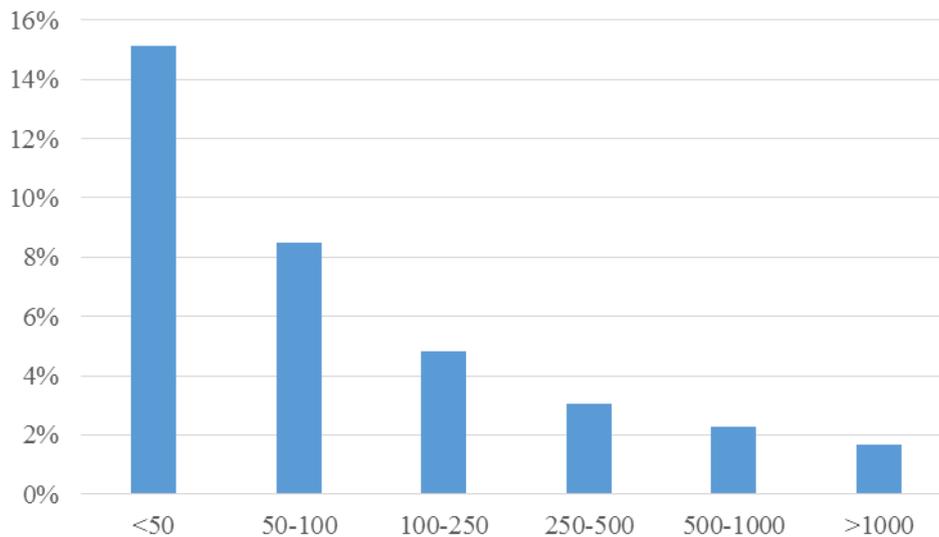


Abbildung 42: Verhältnis der Gesamtkosten für die Einhaltung der Regulatorik bei den erfassten Maßnahmen zum Rohertrag im Jahr 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

Aus dem Verlauf des Verhältnisses zwischen Gesamtkosten und Rohertrag lassen sich zwei zentrale Beobachtungen ableiten: Erstens zeigt sich, dass gerade bei kleinen Genossenschaftsbanken die regulatorischen Kosten der betrachteten Maßnahmen einen erheblichen Kostenblock darstellen. Während bei Banken mit einer Bilanzsumme von höchstens 50 Mio. € die regulatorischen Kosten gut 15 % des Rohertrags ausmachen, sind es bei Banken mit einer Bilanzsumme von 50-100 Mio. € immer noch knapp 9 %. Zweitens wird deutlich, dass der Anteil der gesamten regulatorischen Kosten – soweit diese durch die betrachteten Bereiche und Maßnahmen erfasst sind und direkt bei den Banken als Adressanten der Regulierung anfallen – am Rohertrag mit zunehmender Institutsgröße sinkt. So beträgt im Jahr 2014 das Verhältnis bei Banken mit einer Bilanzsumme von höchstens 50 Mio. € gut 15 %, während es bei Banken mit einer Bilanzsumme von 100-250 Mio. € bei knapp 5 % und bei Banken mit mehr als 1 Mrd. € Bilanzsumme sogar nur mehr bei knapp 2 % liegt. Dies verdeutlicht, dass kleine Genossenschaftsbanken durch regulatorische Maßnahmen verhältnismäßig stärker belastet sind als große Institute.

Die mit dem Fragebogen erfassten Kosten der Regulierung beziehen sich nur auf die einzelnen abgefragten Bereiche. Kosten und Mehrbelastungen, beispielsweise durch eine Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften, werden damit nicht erfasst wie auch mögliche andere Kosten. Andererseits umfassen die erfragten laufenden Kosten nicht nur die Personalkosten (wie bei den Umsetzungskosten). Da ggf. Teile des Mehraufwands bei anderen Dienstleistern anfallen (inklusive im Verbund), so etwa im Rahmen der IT, ist diese Erfassung zu bevorzugen. Bei den Personalkosten stellte die breit gestellte Frage sicher, dass nicht nur die Kosten von ausschließlich mit der Regulatorik befasstem Fachpersonal erfasst werden. Wie zuvor dargestellt wurde, befassen sich gerade bei kleineren Genossenschaftsbanken auch andere Mitarbeiter bis hin zum Vorstand zu einem erheblichen Anteil mit Themen der Regulatorik.¹⁶⁵ Allerdings wäre es andererseits wünschenswert, die ermittelten Gesamtkosten genauer herunterbrechen zu können, sowohl um dadurch die Plausibilität zu prüfen als auch um dadurch zusätzliche Implikationen (etwa im Rahmen von Empfehlungen) zu bekommen. Hierzu kann in weiteren Studien zu jedem Bereich eine genauere Erfassung der Kosten erfolgen. Eine solche detailliertere Kostenerfas-

¹⁶⁵ Der Genossenschaftsverband Bayern (2015) fokussiert in einer aktuellen Studie stattdessen allein auf den regulierungsbedingten Personalaufwand und kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass sich im Durchschnitt der bayerischen Genossenschaftsbanken 1,84 „Vollzeitstellen“ mit dem Thema der Regulatorik befassen.

sung wird auch in Abschnitt 7.2.2.1 im Rahmen der Empfehlungen (dort insbesondere auch im Vergleich zu den Praktiken in anderen Ländern) angesprochen.

5.5.4.2 Vergleich der Kosten für regulatorische Maßnahmen im Anlegerschutz mit Erträgen aus dem Wertpapierberatungsgeschäft

Die Kostenschätzung, die für den vorherigen Abschnitt durchgeführt wurde, ergibt allein für den Bereich des Anlegerschutzes für das Jahr 2014 einen Wert von 100 Mio. €. Um eine Einschätzung darüber zu ermöglichen, wie stark die Belastung der Genossenschaftsbanken im Bereich des Anlegerschutzes ist, können die laufenden Kosten zur Einhaltung der Maßnahmen im Anlegerschutz in Beziehung gesetzt werden zu den Erträgen, die die Genossenschaftsbanken aus dem Wertpapiergeschäft generieren. Hierbei wird wiederum auf die Daten des JBV für das Jahr 2014 zurückgegriffen. Auf Basis des JBV-Datensatzes wird der Ertrag aus dem Wertpapiergeschäft gemäß der in Tabelle 8 dargestellten Formel berechnet.

Provisionserträge aus dem Wertpapierkommissions- und Depotgeschäft
+ Vermittlungsprovision für Sparverträge/Anlagekonten bei Kapitalanlagegesellschaften
+ Provisionen für Vermögensverwaltung und –beratung
- Provisionsaufwendungen für Wertpapierkommissions- und Depotgeschäft
= Ertrag aus dem Wertpapiergeschäft

Tabelle 8: Berechnung des Ertrags aus dem Wertpapiergeschäft

Zur Analyse der relativen Belastung kleiner und großer Genossenschaftsbanken und zur Einschätzung der absoluten Kostenhöhe wird im Folgenden der Quotient aus den laufenden Kosten für die Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz und den Erträgen aus dem Wertpapiergeschäft betrachtet. Da es sich bei den Erträgen aus dem Wertpapiergeschäft um eine jährlich anfallende Größe handelt, bleiben einmalige Kosten zur Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz im Rahmen dieser Analyse unberücksichtigt.

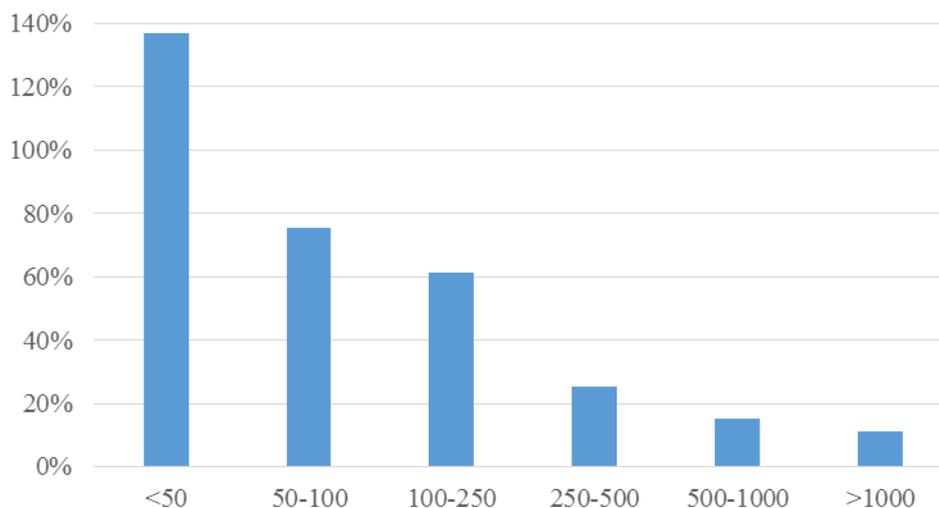


Abbildung 43: Verhältnis aus laufenden Kosten für den Anlegerschutz zum Ertrag aus dem Wertpapierberatungsgeschäft im Jahr 2014 (Bilanzsummenklassen in Mio. €)

In Abbildung 43 ist das Verhältnis aus den Kosten für Maßnahmen des Anlegerschutzes zum Ertrag aus dem Wertpapiergeschäft im Jahr 2014 in den sechs unterschiedlichen Bilanzsummenklassen dargestellt.

Es zeigt sich, dass bei den kleinsten Banken mit einer Bilanzsumme von weniger als 50 Mio. € die laufenden Kosten für regulatorische Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz die erzielten Erträge aus dem Wertpapiergeschäft um mehr als ein Drittel übertreffen. Bei Banken mit einer Bilanzsumme bis zu 250 Mio. € liegt das Verhältnis der laufenden Kosten zum Wertpapierertrag immerhin bei gut 60 %, wohingegen bei Genossenschaftsbanken mit mehr als 1 Mrd. € Bilanzsumme die laufenden Kosten nur noch gut 10 % der Erträge ausmachen. Dass allein die regulatorischen Kosten im Vergleich zu den Erträgen aus dem Wertpapiergeschäft stark ins Gewicht fallen und sogar für kleinere Genossenschaftsbanken im Durchschnitt höher sind, ist allerdings nicht verwunderlich. Zum einen gilt dies vor dem Hintergrund der nachfolgend noch im Detail dargestellten erheblichen Zunahme der regulatorischen Anforderungen gerade in diesem Bereich. Zum anderen muss hierbei die Ertragslage im Wertpapiergeschäft insgesamt gesehen werden. Wie in Abschnitt 3.3.3.1 dargestellt wurde, ist die überwältigende Mehrheit der Portfolien, auch wenn diese bereits auf der Ebene eines Haushaltes aggregiert werden, sehr klein, was den möglichen Ertrag bereits erheblich einschränkt.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Hierbei kann auf die Ergebnisse einer anderen Studie zurückgegriffen werden, für die tatsächliche Ertragsdaten – allerdings über alle Säulen des Bankensystems hinweg – für Hunderttausende von Wertpapierportfolien verwendet werden konnten (Inderst (2014)). Es zeigte sich, dass über alle Banken hinweg der durchschnittliche jährliche Gesamtertrag aus aktiven Portfolios bis zu 50.000 €, die mehr als drei Viertel aller Portfolios ausmachten, bei rund 250 € lag. Für die Mehrheit der Portfolios, die ein deutlich kleineres Volumen von unter 25.000 € hatten, lag der entsprechende Betrag sogar nur zwischen 50 und 100 €. Über alle betrachteten Klassen hinweg verdienten die Banken im Durchschnitt immer deutlich weniger als 1 % des entsprechenden Volumens über jegliche Form von Gebühren oder Provisionen.

6 Qualitative Analyse: Meldewesen und Anlegerschutz

6.1 Zielsetzung

In Kapitel 4 wurden bereits im Überblick wesentliche regulatorische Maßnahmen dargestellt, die vor allem seit dem Beginn der Finanzkrise umgesetzt wurden. Die Darstellung im Überblick zeigte allerdings auch die zunehmende Komplexität der Maßnahmen sowie deren Umfang. Ausgehend von einem Workshop und von Interviews wurden daraus Gruppen von Maßnahmen („Bereiche“) ausgewählt, für die dann die Implikationen der Regulierung in einem Fragebogen erhoben werden konnten. Hier zeigte sich, dass die Genossenschaftsbanken einen erheblichen Anstieg des mit der zunehmenden Regulierungstätigkeit verbundenen Aufwands vor allem im Bereich des Meldewesens und im Bereich des Anlegerschutzes sehen. Insbesondere dafür wurden deshalb in Abschnitt 5.5 die damit verbundenen Kosten dargestellt – zumindest die direkten Kosten, die bei den Adressaten der Regulierung anfallen. (Weitere Kosten werden in Kapitel 7 noch angesprochen.) Dabei wurde zudem auf die Frage der (Kosten-)Proportionalität eingegangen.

In diesem Kapitel wird nun eine detailliertere Analyse der entsprechenden Maßnahmen für die zwei isolierten Bereiche des Meldewesens und des Anlegerschutzes geliefert. Dadurch soll untersucht werden, inwieweit in der Tat durch die Umsetzung und laufende Einhaltung der Maßnahmen ein erheblicher Aufwand entsteht bzw. die (Kosten-)Proportionalität verletzt werden kann. Nach Möglichkeit ist dann zu fragen, wo genau die (Kosten-)Proportionalität verletzt ist – d. h., wodurch bei kleineren Banken höhere Durchschnittskosten (pro jeweilige Bezugsgröße) für die Umsetzung und Einhaltung der entsprechenden regulatorischen Maßnahme anfallen.¹⁶⁷ In Abschnitt 6.2 werden zunächst Maßnahmen des bankaufsichtlichen Meldewesens analysiert. Abschnitt 6.3 betrachtet Maßnahmen des Anlegerschutzes.

6.2 Bankaufsichtliches Meldewesen

6.2.1 Hintergrund

In diesem Abschnitt steht die Darstellung regulatorischer Maßnahmen im Bereich des Meldewesens im Vordergrund. Damit sind die entsprechenden Ziele der Maßnahmen nicht primär relevant. Diese stehen stattdessen im Abschnitt 7.4 im Vordergrund, wo es um eine mögliche Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Regulierung geht.

Grundsätzlich wurden während der Finanzkrise einige Schwächen des bankaufsichtlichen Meldewesens und daraus resultierend fehlende Datenpunkte („data gaps“) identifiziert, welche möglicherweise frühzeitige Eingriffe der Aufsichtsbehörden motiviert hätten. Nach der Finanzkrise sollen diese Schwachpunkte im aufsichtsrechtlichen Meldewesen durch die Aufsichtsbehörden systematisch angegangen und behoben werden. Auf europäischer Ebene geschieht dies durch eine intensive Zusammenarbeit der European Banking Authority (EBA), des European Systemic Risk Boards (ESRB) und der Europäischen Zentralbank (EZB). Zusätzlich gibt es in den einzelnen Mitgliedsländern der EU, so auch in Deutschland durch die BaFin und die Bundesbank, nationale Bestrebungen, das Meldewesen zu modernisieren.

Wie bereits im Überblick in Abschnitt 4.2.2 dargestellt wurde, gibt es damit auch beim Meldewesen mehrere Urheber der entsprechenden Maßnahmen. Dabei steht allerdings, wie noch im Detail ausge-

¹⁶⁷ Aufgrund der bereits dargestellten Komplexität und des erheblichen Umfangs der entsprechenden Maßnahmen kann die Darstellung dabei allerdings nicht vollumfänglich sein.

führt wird, eine Harmonisierung in Europa im Vordergrund. Hier ist festzustellen, dass es weder eine einheitliche Rechnungslegung noch einheitliche Meldeanforderungen für Banken innerhalb der Europäischen Union gab. Zwar gab es bereits seit 2005 damals unter der Federführung des Committee of European Banking Supervisors (CEBS) und später dann unter dessen Rechtsnachfolger – der European Banking Authority (EBA) – Bestrebungen, das Meldewesen auf europäischer Ebene zu vereinheitlichen und an das externe Rechnungswesen der Institute (insb. IFRS) anzugleichen (sog. FINREP/COREP Guidelines).¹⁶⁸ Allerdings waren derartige Guidelines im Gegensatz zu direkt in allen Mitgliedsstaaten wirksamen Regulierungen nicht verpflichtend anzuwenden.¹⁶⁹ Dennoch haben einige Länder ihre Melde- und Rechnungslegungsanforderungen bereits früh an die FINREP/COREP Guidelines adaptiert. In Deutschland war dies allerdings nicht der Fall, was die Komplexität und Kosten der Anpassung noch zusätzlich erhöht.

Wie bereits erwähnt wurde im Sommer 2013 durch die Europäische Kommission das sogenannte CRD-IV-Legislativpaket verabschiedet. Durch dieses Gesetzespaket wird ein großer Schritt in Richtung einer Vereinheitlichung der europäischen Finanzmarktregulierung (des sogenannten „Single Rulebook“) gegangen.¹⁷⁰ Beispielsweise wurden in diesem Rahmen diverse Wahlrechte bei der Umsetzung in nationales Recht durch die jeweiligen Parlamente eliminiert. Zudem basiert das Meldewesen im Rahmen der CRD-IV/CRR auf den FINREP/COREP Guidelines und somit in vielerlei Hinsicht auf dem IFRS-Rechnungslegungsstandard, welcher gerade von den kleineren deutschen Banken nicht angewandt werden musste und durch ihre IT nicht unterstützt wurde. Das „Single Rulebook“ führt damit über einheitliche Meldeformate, Meldezeitpunkte, Meldefrequenzen und die zu nutzenden technischen Schnittstellen zu einer EU-weiten Harmonisierung.

Neben der Harmonisierung ist die stetige Forderung nach einer möglichst aktuellen und möglichst granularen Datenbasis durch die Aufsicht ein weiteres wesentliches Merkmal der Umwälzungen im Bereich des Meldewesens. Die Möglichkeit, diese Daten zur Prävention von Krisen zu nutzen, wird in Abschnitt 7.4 noch kritisch beleuchtet vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, die Kosten jedweder Regulatorik durch einen entsprechend konkretisierten Nutzen zu rechtfertigen. In Abschnitt 7.4.3 wird auch konkret auf die Granularität der Kreditmeldungen eingegangen. Das modernisierte Meldewesen sieht insgesamt nicht nur kürzere Meldefrequenzen, eine deutlich feinmaschigere Datenbasis sowie einen erweiterten Abdeckungsgrad vor, sondern führt auch zu einer verstärkten Verknüpfung mit sonstigen regulatorischen Anforderungen.

Als Novum sahen beispielsweise sowohl FINREP als auch das deutsche Basismeldewesen die regelmäßige Meldung von Plandaten zu einzelnen Ertragskomponenten der Institute vor. Da diese Plandaten (insb. Plangewinne) aber regelmäßig Eingang in den zukünftig zu erstellenden Risikotragfähigkeitsbericht finden, wird die Aufsicht anhand der Meldung dieser Daten nun in die Lage versetzt, frühzeitig einen drohenden Mangel in der Risikotragfähigkeit auf Einzelinstitutsebene festzustellen

¹⁶⁸ Vgl. z. B. Stindt und Schönfelder (2014).

¹⁶⁹ Die FINREP, welche ursprünglich nur für IFRS-Institute Anwendung finden sollten, stellen die Banken vor große Herausforderungen, da die von der Aufsicht angeforderten Datenfelder nach IFRS nur bedingt vorliegen und im Detail weit über die Rechnungslegungsvorschriften des International Accounting Standard Boards (IASB) hinausgehen, sodass die Banken neben dem HGB- und IFRS-Konsolidierungskreis nun auch einen eigenen aufsichtsrechtlichen Konsolidierungskreis einführen mussten. Da die EBA entsprechende technische Durchführungsstandards erlassen hat, sind die FINREP-Anforderungen für die entsprechenden Institute mittlerweile verpflichtend. Für kleinere Institute werden nach jetzigem Stand der Diskussion Vereinfachungen akzeptiert (sog. „FINREP Data Points“).

¹⁷⁰ Unter dem sogenannten „Single Rulebook“ versteht man die Initiative des Europäischen Rates, durch entsprechende Gesetze einen einheitlich regulierten europäischen Finanzmarkt zu schaffen, welcher in der Vergangenheit u. a. durch unterschiedlich stark wahrgenommene Wahlrechte und durch unterschiedliche Interpretationen von EU-Richtlinien auf nationaler Ebene nicht immer gegeben war.

sowie die Prognosegüte und die Nachhaltigkeit des gewählten Geschäftsmodells (vgl. auch MaRisk AT 4.2) zu beurteilen.¹⁷¹ Folglich wird sich die Aufsicht anhand der neuen Datenpunkte des Meldewesens zukünftig stärker mit den Geschäftsstrategien der Institute und der Beurteilung der Nachhaltigkeit selbiger auseinandersetzen. Insgesamt ordnet sich dies ein in die Zielsetzung, der Aufsicht eine möglichst ganzheitliche Sichtweise zu ermöglichen und dafür flexible Analysemöglichkeiten bereitzustellen. Dies ist insbesondere dann begrüßenswert, wenn dadurch in der Zukunft von für beide Seiten (d. h. sowohl für die Aufsicht als auch für die betreffende Bank) aufwendigen Ad-hoc-Anfragen nach § 44 KWG abgesehen werden kann.¹⁷² Um allerdings damit auch für externe Adressaten (und damit nicht nur für das Management) ein Gesamtbild der Geschäftsentwicklung und Geschäftsplanung zu ermöglichen, müssen Elemente der strategischen Geschäftssteuerung, der externen Offenlegung und des regulatorischen Meldewesens organisatorisch und operativ neu aufgestellt werden. Die sich daraus ergebenden Anforderungen werden nachfolgend noch erläutert.

6.2.2 Entwicklung des regulatorischen Meldewesens in den letzten Jahren

6.2.2.1 Überblick

Wie bereits angedeutet, haben sich die Anforderungen des bankaufsichtlichen Meldewesens an die Institute in den letzten Jahren stark verändert. Dabei ist dieser Prozess nicht allein ein Ergebnis von Mängeln, die im Rahmen der Finanzkrise zum Vorschein getreten sind. Bereits vor Ausbruch der Finanzkrise ergaben sich größere Adaptierungen des nationalen Meldewesens aus der Einführung von Basel II und dabei im Speziellen aus der Unterstützung der fortgeschrittenen Messmethodik zum Adressenausfallrisiko (IRB-Approach) und deren Auswirkung auf die Solvabilitätskennziffern.¹⁷³ Ein hoher Anpassungsbedarf ergab sich für deutsche Institute insbesondere deshalb, da in Deutschland die Umsetzung der FINREP/COREP Guidelines nicht verpflichtend war.

Allerdings hat im Vergleich hierzu die Dynamik der Entwicklungen in den letzten Jahren stark zugenommen. Die daraus entstehende Komplexität aus Sicht der Banken sowie insbesondere die sich in kurzer Zeit neu ergebenden vielfältigen Anforderungen sollen nachfolgend veranschaulicht werden. Eine umfassende Beschreibung aller Entwicklungen wird dabei nicht geliefert, was im Rahmen dieses Berichts aufgrund der Vielzahl, Unterschiedlichkeit und Detailtiefe der Meldeanforderungen sowie den umfangreichen Konsultationsprozessen schlicht nicht möglich ist.¹⁷⁴ Die nachfolgende Darstellung leistet aber, wie bereits zuvor ausgeführt wurde, zweierlei: Zum einen ergibt sich daraus eine Begründung dafür, warum gerade die regulatorischen Änderungen und zusätzlichen Anforderungen im Meldewesen für die befragten Banken ein wesentliches Problemfeld und einen wesentlichen Kostenfaktor

¹⁷¹ Bereits seit 2009 schreiben die Mindestanforderungen an das Risikomanagement vor, dass die Geschäftstätigkeit von Banken nachhaltig zu sein hat (MaRisk AT 4.2). Dieser Grundsatz wurde mit dem CRD-IV-Umsetzungsgesetz ebenfalls im KWG (§ 25a Abs. 1 S. 3 Nr. 1 KWG) verankert.

¹⁷² Allerdings behält sich die Aufsicht ganz bewusst die Möglichkeit von zusätzlichen Ad-hoc-Anfragen mit dem Argument, dass nicht alle zukünftig möglicherweise relevanten Fragestellungen vorhergesehen werden können, vor. Vgl. BaFin (2011), S. 4.

¹⁷³ Die Umsetzung der Vorschläge des Baseler Ausschuss zu Basel II auf europäischer Ebene erfolgten damals noch mittels Direktiven (konkret: Bankenrichtlinie 2006/48/EG und die Kapitaladäquanzrichtlinie 2006/49/EG), welche eine zusätzliche rechtliche Implementierung mit entsprechenden Spielräumen auf nationaler Ebene erforderten.

¹⁷⁴ Beispielsweise sah eine frühe Version des CRD-IV-Pakets in der Summe mehr als 170 Ermächtigungen an die EBA zur Vorlage von technischen Implementierungs- und Regulierungsstandards vor. Von diesen sollten nach ursprünglichem Vorschlag der EU-Kommission bereits 50 zum Stichtag 01.01.2013 von der EBA vorgelegt werden (vgl. Orgies (2012)). Vgl. analog dazu zum breiter gefassten Begriff der Regulierung, welche direkte Implikationen für das Meldewesen beinhaltet, Siekmann (2010), S. 26: „Nun ist aber in der Vergangenheit ein Wust von Regeln entstanden, deren Rechtscharakter teilweise unklar bis fragwürdig ist: Neben Rechtsnormen finden sich Empfehlungen, Richtlinien, Codices, Übereinkünfte, ‚good practice‘ und vieles mehr. Sie werden nicht nur von Juristen zunehmend falsch eingeordnet [...]“.

darstellen. Auch der Frage der mangelnden (Kosten-)Proportionalität kann nachfolgend, ausgehend von den detaillierteren Ausführungen, genauer nachgegangen werden. Zum anderen kann an diese Darstellung abschließend im Gutachten bei der Ableitung von wesentlichen Implikationen und Empfehlungen angeknüpft werden. Dort wird exemplarisch insbesondere die Meldung von Einzelkrediten betrachtet.

Umfassend betrachtet lassen sich die Meldeerfordernisse sechs übergeordneten Themengebieten gemäß der folgenden Abbildung 44 zuordnen.

Kategorisierung der unterschiedlichen Meldeanforderungen		
<p>Eigenmittelmeldungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eigenmittelausstattung • Eigenmittelanforderung gem. Risikoprofil (Kredit-, Markt- und operationelle Risiken) • Funding Plans • Verschuldungsquote (Leverage Ratio) 	<p>Finanzinformationen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Basismeldewesen • Financial Reporting (FINREP) • Risikotragfähigkeit 	<p>Kreditmeldewesen</p> <ul style="list-style-type: none"> • AnaCredit • Asset Encumbrance • Großkreditmeldewesen • Millionenkredite
<p>Liquiditätsmeldungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Additional Liquidity Monitoring Metrics (ALMM) • Liquiditätsmeldung gemäß LiqV • Liquidity Coverage Ratio (LCR) • Net Stable Funding Ratio (NSFR) 	<p>Statistisches Meldewesen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auslandskreditvolumen • Auslandsstatus • Außenwirtschaftsverordnung (AWV) • Bilanzstatistik • Emissionsstatistik • Kreditnehmerstatistik • MFI-Zinsstatistik • Statistik über Investmentvermögen • Zahlungsverkehrsstatistik • Zweigstellenmeldungen 	<p>Sonstige Meldepflichten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ad-hoc-Meldungen (KWG) • Meldung gedeckter Einlagen (gem. EinSiG) • Meldung gedeckter Einlagen (BRRD-Umsetzungsgesetz) • Sonstige Meldungen (gem. KWG) • Meldung an das Transaktionsregister (OTC-Derivate) • Offenlegung (Säule III - Market Disclosure)

Abbildung 44: Thematische Einordnung der unterschiedlichen Meldeanforderungen

So müssen die Institute unter anderem Informationen bereitstellen zu ihren vorhandenen Eigenmitteln (z. B. Meldungen zur Eigenmittelausstattung oder Verschuldungsquote), zu allgemeinen Finanzinformationen (beispielsweise zur Risikotragfähigkeit) oder zu ausgegebenen Krediten (z. B. Anzahl, Umfang und Empfänger von Groß- und Millionenkrediten). Weiterhin verpflichtend sind Meldungen zur Liquidität (z. B. zur Liquidity Coverage Ratio oder zur Net Stable Funding Ratio) sowie Meldungen, die im Rahmen volkswirtschaftlicher Statistiken benötigt werden (z. B. Meldungen zum Auslandskreditvolumen, zum Investmentvermögen oder zum Zahlungsverkehr). Darüber hinaus bestehen noch weitere Meldepflichten (z. B. die Meldung gedeckter Einlagen oder Meldungen an das Transaktionsregister im Rahmen des Derivatehandels), auf die an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

Neben der Vielzahl unterschiedlicher Meldeanforderungen gewinnt das bankaufsichtliche Meldewesen zusätzliche Komplexität aus der Tatsache, dass für die verschiedenen Meldungen teilweise unterschiedliche Meldezyklen vorgesehen sind. Abgesehen von Meldungen, die unmittelbar bei Eintritt gewisser Ereignisse abzugeben sind, lassen sich die Meldeerfordernisse grundsätzlich vier unterschiedlichen Meldezyklen zuordnen. Neben monatlich abzugebenden Meldungen, wie beispielsweise zur Liquidität, existieren Meldeanforderungen, die quartalsweise (z. B. zum Verschuldungsgrad) oder halbjährlich (z. B. Meldungen zu OTC Derivaten) zu erfüllen sind. Schließlich existiert auch eine Gruppe von Meldungen, die lediglich jährlich abzugeben sind (z. B. Meldungen zur Risikotragfähigkeit oder bestimmte Pflichten zur Offenlegung gemäß Säule 3 von Basel III).

6.2.2.2 Fokus: Modernisierung

Der besseren Anschaulichkeit halber sollen die Entwicklungen zunächst unter dem Aspekt der Modernisierung des nationalen Meldewesens betrachtet werden. Anschließend steht die Harmonisierung des europäischen Meldewesens im Fokus.

Im Jahr 2011 legte die BaFin gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank ein umfassendes Konzept zur Modernisierung des Meldewesens in Deutschland vor. Im Detail sah dieses die folgenden vier Module vor: Modul A: Unterjährige Finanzdaten, Modul B: Millionenkreditwesen, Modul C: Umsetzung der COREP und Modul D: Berichtswesen zur Risikotragfähigkeit. Das ursprüngliche Konzept wurde nach Konsultation mit der Kreditwirtschaft im Jahr 2012 (Februar: Modul B und April: Modul A) überarbeitet. Die im Rahmen des Moduls A: Unterjährige Finanzdaten, dem sogenannten Basismeldewesen, zu meldenden Daten gehen in Umfang, Inhalt und Turnus weit über die zuvor gültigen Meldeanforderungen hinaus. In dessen Rahmen werden Angaben zur aktuellen Geschäftslage (Ertrags- und sonstige GuV-Daten), zum verfolgten Geschäftsmodell (Konditions- und Strukturbeiträge), sonstige Angaben zur Beurteilung der Finanzsituation (z. B. stille Reserven/Lasten) und Angaben zu speziellen Risikocharakteristika (z. B. Zinsänderungsrisiken, Strukturbeitrag) detailliert abgefragt.¹⁷⁵

Eine ähnliche Entwicklung ist im Millionenkreditmeldewesen (Modul B) zu beobachten, wo durch die Absenkung der Meldegrenzen (von 1,5 Mio. € zunächst auf 1 Mio. €) ebenfalls die Quantität der Meldeprozesse und der angeforderten Daten deutlich zunimmt. Des Weiteren ergaben sich substantielle Unterschiede zwischen dem nationalen Millionen- und dem zukünftig in das COREP nach CRD IV eingegliederte Großkreditmeldewesen, welche insbesondere bei der Methodik zur Identifizierung der „Gruppe verbundener Kredite“ relevant werden.¹⁷⁶ Stand 2015 wurden trotz des ambitionierten Zeitplans noch nicht alle Module vollumfänglich umgesetzt. Beispielsweise war zunächst die europäische Gesetzgebung in Zusammenhang mit der verpflichtenden Einführung der FINREP durch die technischen Durchführungsstandards der EBA („implementing technical standards“) abzuwarten, sodass mittlerweile große Teile des ursprünglichen Konzepts hinter den europäischen Vorgaben zurücktreten mussten.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Durch die Einführung des Basismeldewesens entstanden erhebliche Kosten. Die Deutsche Kreditwirtschaft schätzte Umsetzungskosten im ersten Jahr in Höhe von 36 Mio. € (vgl. Brandl und Hielscher, 2013, S. 73).

¹⁷⁶ Während das Millionenkreditmeldewesen zur Bildung von Kreditnehmereinheiten verbindliche und objektive Regeln vorschreibt, haben die meldenden Institute im Großkreditmeldewesen deutlich mehr Definitionsfreiraum. Dies trägt dem Anliegen der Aufsicht Rechnung, dass das nationale Millionenkreditmeldewesen durch die vorgegebene Standardisierung zu einer Kreditevidenzzentrale ausgebaut werden soll. Zum jetzigen Zeitpunkt (Mitte 2015) ist weiterhin unklar, in welchem Verhältnis das weitgehend standardisierte Millionenkreditmeldewesen zu den Bestrebungen der EZB zum Aufbau einer analytischen Kreditdatenbank (AnaCredit) gem. EZB-Beschluss (EZB/2014/6) stehen wird.

¹⁷⁷ Vgl. BaFin (2011), BaFin (2012), FinaV (2013) und deren Nachfolger die FinaRisikoV (2014).

6.2.2.3 Fokus: Harmonisierung und Ausbau des europäischen Meldewesens

Im Rahmen der Verabschiedung des CRD-IV-Legislativpakets wurde die EBA mit der Entwicklung zahlreicher verbindlicher technischer Standards beauftragt. Das Pflichtenheft zu entwickelnder technischer Standards umfasst 49 Technische Regulierungsstandards (Regulatory Technical Standards, RTS) und 29 Technische Durchführungsstandards (Implementing Technical Standards, ITS), mit deren Hilfe die Regelungen aus dem CRD-IV/CRR-Paket konkretisiert werden.¹⁷⁸ Damit wurde die EBA die treibende Kraft hinter der Neukonzeption des europäischen Meldewesens, dessen Kernzielsetzung aus der aufsichtsrechtlichen Kontrolle der Einhaltung des Basel-III-Standards besteht und von den Banken eine Granularität und Datenvielfalt in bisher unbekanntem Ausmaß abverlangt. Damit einher geht eine Vielzahl von unterschiedlichen Meldeanforderungen. Das entsprechende Dokument (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014) definiert in detaillierter Form alle Meldeanforderungen, die zugehörigen Meldebögen, -zyklen und -formate. Es umfasst mit den entsprechenden Anhängen in deutscher Übersetzung mehr als 1.850 Seiten. Der anzuwendende Rechtsrahmen hat sich daraus stark weiterentwickelt und weist nun einen Umfang von mehr als 6.000 Seiten auf.

Fester Bestandteil des vorangehenden Gesetzgebungsverfahrens sind Konsultationsprozesse zwischen Aufsicht und Wirtschaft. Diese Konsultationen erörtern jeweils auf Detailebene die faktische Anwendbarkeit, mögliche Unklarheiten sowie die resultierenden fachlichen und technischen Anforderungen.¹⁷⁹ Sie münden in einem Vorschlag zur genauen Ausgestaltung der Regulierung und werden der EU-Kommission übermittelt. Als Beispiel für diesen, im Prinzip begrüßenswerten, Prozess der Konsultationen wird im Anhang (Tabelle 17) die Entwicklung der Technischen Durchführungsstandards (ITS) durch die EBA für das europäische Meldewesen im Rahmen der CRR dargestellt.

Die Tabelle zeigt, dass das Meldewesen zum einen detailliert unterschiedliche Bereiche des Bankgeschäfts und dessen Steuerung umfasst und sich zum anderen ständig fortentwickelt. Seit Ende 2011 werden in unregelmäßigen Abständen Konsultationspapiere zu einzelnen Facetten der CRR zur Diskussion gestellt. Jedes der in der Tabelle aufgeführten Konsultationspapiere der EBA umfasst detaillierte Spezifikationen bzw. Anpassungen, welche auf Einzelfeldebene die genauen Meldeanforderungen beschreiben und teilweise in mehreren Versionen vorliegen. Um auf dem aktuellen Diskussionsstand hinsichtlich einzelner Meldeanforderungen zu bleiben, müssen mithin mehrere Versionen von Konsultationspapieren, die jeweiligen fachlichen Veränderungen zwischen den einzelnen Entwürfen und letztlich deren rechtliche Finalisierung durch die EU-Kommission fachlich begleitet werden. In den strukturierten Interviews kam wiederholt zum Ausdruck, dass die Umsetzungsfristen bis zur ersten Meldung durch den Gesetzgeber häufig zu kurz gewählt werden, sodass Banken in der Regel nicht auf die finale Verabschiedung der jeweiligen Rechtsnormen warten können, sondern vorab bereits auf zum Teil inoffiziellen Diskussionsständen mit der Implementierung beginnen müssen. Dies wird nachfolgend anhand von Beispielen illustriert. Die entsprechenden Angaben wurden den strukturierten Interviews entnommen.

¹⁷⁸ Eine vollständige Auflistung der zu erstellenden Technischen Standards findet sich auf den Seiten der Europäischen Kommission (vgl. http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/regcapital/acts/overview-crr-crdiv-its_en.pdf und http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/acts/overview-crr-crdiv-its_en.pdf).

¹⁷⁹ Beispielsweise werden die Datenmodelle und Übermittlungsstandards für die einzelnen Meldungen verbindlich vorgeschrieben.

Beispiele für die Länge der gewählten Umsetzungsfristen:

A) Das zentrale Dokument zum europäischen Meldewesen, die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014 der Kommission vom 16. April 2014, wurde am 28. Juni 2014 veröffentlicht. Sie regelt das Meldewesen gemäß der CRR, wie es ab dem 1. Januar 2014 anzuwenden war. Der erste Meldetermin wurde zunächst vom 31.03.2014 auf den 30.06.2014 verschoben. Jedoch wurden erst durch die Veröffentlichung der Durchführungsverordnung am 28.06.2014 die verbindlichen Meldebögen offiziell auf Deutsch herausgegeben. Dies geschah damit lediglich zwei Tage vor dem ersten Meldetermin. Somit konnte die Umsetzung in den IT-Systemen der Rechenzentren nur auf inoffiziellen englischsprachigen Vorentwürfen basieren.

B) Die Meldung belasteter Aktiva (sog. „Asset Encumbrance“) wurde erstmals per Stichtag 31.12.2014 gefordert. Die Meldung war bis zum 11. Februar 2015 abzugeben. Die Rechtsgrundlage für diese Meldung ist die Durchführungsverordnung (EU) 2015/79 der Kommission vom 18. Dezember 2014. Sie wurde am 21. Januar 2015 – also nach dem Meldestichtag – veröffentlicht. Sie trat 20 Tage nach der Veröffentlichung – also genau einen Tag vor dem ersten Abgabetermin der Meldung – in Kraft. Auch hier konnte die Umsetzung in der IT nur auf Grundlage von englischsprachigen Entwürfen erfolgen.

Zusätzlich wird die Komplexität des Meldewesens durch eine zunehmende Orientierung an internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) erhöht, welche ihrerseits eine über das bekannte Maß hinausgehende Zusammenarbeit der Abteilungen Meldewesen und Rechnungswesen (z. B. FINREP) erfordern. Folglich wird die Definition der Meldeanforderungen somit auch durch die Weiterentwicklungen der Rechnungslegungsstandards überlagert. Hier kommen die wiederholt auftretenden Reibungsprobleme zwischen (bestehenden) nationalen und europäischen Vorgaben zum Ausdruck. Generell werden die Compliance-Anforderungen im Meldewesen durch die zeitlichen und inhaltlichen Parallelentwicklungen des nationalen und des europäischen Meldewesens erschwert.¹⁸⁰

6.2.3 Einflussfaktoren der Kosten bei der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich Meldewesen

6.2.3.1 Wesentliche Faktoren einer kostengünstigen Compliance im Meldewesen

Im vorhergehenden Abschnitt wurde die Entwicklung der gesetzlichen Anforderungen im Meldewesen dargestellt und damit auch die wesentlichen Charakteristika der aktuellen Entwicklung, so die Vielzahl der Änderungen, die kurzen Umsetzungsfristen oder die Tatsache, dass damit oft weitgehende Änderungen im bankinternen Berichtswesen verbunden sind. Dies zusammen macht die relativ hohen Kosten und insgesamt die Problematisierung des Bereichs Meldewesens durch die Teilnehmer des Fragebogens plausibel. Ein weiteres Ergebnis der quantitativen Analyse war auch die mangelnde (Kosten-)Proportionalität. Auch dafür liefert die detaillierte Auseinandersetzung mit den Maßnahmen eine Begründung. Dies wird nachfolgend dargestellt. Ausgangspunkt ist dabei der Versuch, auf der Basis

¹⁸⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 11: „Dort, wo der EU-Gesetzgeber mit verbindlichen Vorschriften für den europäischen Rechtsraum nicht oder nicht schnell genug agiert, ergreift der deutsche Gesetz- bzw. Verordnungsgeber die Initiative. [...] Die nationale Regulierung nimmt in diesen Fällen europäische Entwicklungen voraus und prägt und gestaltet diese in besonderer Weise mit. Die Stärke, die sich aus nationaler Vorarbeit bei der Einflussnahme auf europäische Entwicklungen ergibt, rechtfertigt es, dass in Einzelfällen nationale Regelungen innerhalb weniger Jahre an europäische Regulierung anzupassen sind. Die Bundesregierung setzt sich zugleich dafür ein, Umstellungsprozesse für die Wirtschaft angemessen auszugestalten und die notwendigen Umsetzungsfristen bereitzustellen, sodass die mit eventuell erforderlichen doppelten Umstellungsprozessen entstehenden Kosten möglichst gering ausfallen oder vermieden werden.“

der beschriebenen Maßnahmen sowie der durchgeführten Interviews „Erfolgsfaktoren“ für eine relativ kosteneffiziente Umsetzung der Maßnahmen zu identifizieren und dadurch zu begründen, ob und warum kleinere Banken ggf. einen relativen Kostennachteil haben. Die nachfolgenden allgemeinen Darstellungen werden anschließend noch mit einem Beispiel illustriert.

Die Modernisierung des Meldewesens führt zu einer intensiven und bisher unbekanntem Verzahnung der internen Ressorts Rechnungswesen, betriebliches Planungswesen, Controlling, Kreditmanagement, Risikoabteilungen, Meldewesen und insbesondere IT-Abteilung. Somit sind zunächst die Experten aus den einzelnen Bereichen gefragt. Als ein wesentlicher Erfolgsfaktor lassen sich somit die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Fachwissen herausarbeiten. Dies kann entweder intern oder extern gegeben sein, woraus sich unmittelbar die ersten beiden Erfolgsfaktoren ableiten lassen (siehe Tabelle 9): Zugang zu internem Fachwissen/Fachpersonal (Erfolgsfaktor 1) und Zugang zu externem Fachwissen (Beratern) (Erfolgsfaktor 2).

Die Analyse dieser beiden Erfolgsfaktoren macht deutlich, dass Großbanken im Vergleich zu kleineren Instituten hier erhebliche Größenvorteile (economies of scale) aufweisen. Während Großbanken in der Regel über interne Stabsabteilungen mit entsprechend spezialisierten Mitarbeitern verfügen, ist dies bei kleineren Banken organisatorisch meist nicht der Fall. Beispielsweise verfügte auch die Mehrzahl der von uns im Rahmen dieser Studie interviewten Institute (vgl. Anhang 10) nicht über dezidierte Fachabteilungen, die die Einhaltung regulatorischer Vorgaben verantworteten. Stattdessen wurde das Meldewesen (gerade während der besonders arbeitsintensiven Umsetzungs- und Einführungsprozesse) in den meisten Fällen operativ durch den Institutsvorstand in Zusammenarbeit mit leitenden Mitarbeitern (z. B. aus der Marktfolge) begleitet. Hinzu kommt, dass kleinere Banken im Vergleich zu Großbanken kostenbedingt im Wesentlichen keine personellen Redundanzen (insbesondere bei den erforderlichen Spezialisten) vorhalten können, sodass man sich hier auf das Fachwissen von Schlüsselpersonen verlässt, was zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der entsprechenden Mitarbeiter und entsprechenden Risiken hinsichtlich der Compliance führen kann.¹⁸¹

Ähnlich gestaltet sich das Bild bei der Betrachtung des zweiten Erfolgsfaktors – dem Zugang zu externem Fachwissen (z. B. Beratern). Sofern die Fachabteilungen bei Großbanken nicht ohnehin schon durch ihre spezialisierten Aufgabengebiete über alle notwendigen Informationen und das relevante Fachwissen verfügen, ist davon auszugehen, dass die Dienstleistungen externer Berater schlicht in dem benötigten Umfang in Anspruch genommen werden. Für kleinere Institute stellen externe Beratungsleistungen allerdings schnell eine signifikante finanzielle Belastung dar, sodass hierauf nur in Einzelfällen zurückgegriffen werden dürfte. Beim genossenschaftlichen Bankenverbund wird relevantes Fachwissen im Zusammenhang mit regulatorischen Anforderungen in Fachgremien entwickelt und in Form von Rundschreiben den Banken zur Verfügung gestellt. Für kleinere Institute, die die große Vielfalt an Gesetzesinitiativen nicht dauerhaft begleiten können, stellen diese externen Rundschreiben die primäre Informationsquelle über neue Regulierungsanforderungen dar. Klar ist dadurch aber auch, dass das notwendige Expertenwissen im Gegensatz zu Großbanken nur im Verbund und nicht bei den einzelnen Instituten selbst vorhanden ist. Dadurch entsteht zusätzlicher Aufwand zur Wissensvermittlung innerhalb des Verbunds. Externe Beratungsleistungen werden von kleineren Banken im Regelfall auch nur innerhalb der Verbundstruktur wahrgenommen (z. B. durch die Prüfungsverbände).

¹⁸¹ Vgl. Die Deutsche Kreditwirtschaft (2011), S. 1.

Kritische Erfolgsfaktoren	Kleine und mittlere Banken	Großbanken
① Zugang zu internem Fachwissen/ Fachpersonal	<ul style="list-style-type: none"> Nur begrenzt vorhanden Erhöhtes Schlüsselpersonenrisiko: Abhängigkeit von Einzelpersonen (Auslastung und begrenzte Vertretungsregelungen) 	<ul style="list-style-type: none"> In der Regel durch dezidierte Fachabteilungen vorhanden
② Zugang zu externem Fachwissen (Beratern)	<ul style="list-style-type: none"> Meist ausschließlich über die Verbundleistungen Kaum Inanspruchnahme von externen Consultants Aufwendige (fehleranfällige) Wissensvermittlung 	<ul style="list-style-type: none"> Prinzipiell vorhanden In der Regel bereits vorhanden bzw. aufgrund der vorhandenen Fachabteilungen nur begrenzt notwendig
③ Aufstockung von zusätzlichem Fachpersonal	<ul style="list-style-type: none"> Nicht lohnend Abwicklung erfolgt durch Reallokation von vorhandenem Personal (häufig aus marktnahen Bereichen) 	<ul style="list-style-type: none"> Erfolgt bei Bedarf Höhere Flexibilität und „Wiederverwendungsmöglichkeiten“ des Fachpersonals innerhalb der Organisation
④ Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die technische Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> Begrenzt vorhanden Kaum Berücksichtigung von hausindividuellen Spezialfällen Aufwendige manuelle Nachbearbeitungen der automatisierten Meldungen erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> Erfolgt bei Bedarf Höhere Flexibilität und „Wiederverwendungsmöglichkeiten“ des Fachpersonals innerhalb der Organisation
⑤ Strukturierte Prozesse (inkl. Kontroll- und Revisionsstrukturen)	<ul style="list-style-type: none"> Fallbezogen Keine dezidierte Fachabteilung Entscheidungsfindung z. T. durch Einzelpersonen 	<ul style="list-style-type: none"> In Fachabteilung vorhanden Genauerer Inhouse-Kennntnisstand und Möglichkeit zur Einflussnahme auf die technische Umsetzung erlauben strukturierteren Planungsprozess

Tabelle 9: Erfolgsfaktoren im Meldewesen

Die erweiterten Anforderungen des Meldewesens verursachen ebenfalls einen erhöhten personellen Aufwand bei den Instituten. Die Aufstockung des dafür notwendigen Personals (Erfolgsfaktor 3) erscheint somit naheliegend. De facto zeigt sich aber, dass nur eine geringe Anzahl der kleineren Institute von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und meist aus Kostengründen auf Neueinstellungen verzichtet wird. Stattdessen werden Effizienzgewinne in anderen Bereichen und die dadurch geschaffenen Freiräume für Mitarbeiter im Zusammenhang mit Tätigkeiten des Meldewesens reinvestiert.¹⁸² Das

¹⁸² Vgl. Heumann (2015).

bedeutet aber gleichermaßen, dass diese Mitarbeiter aus anderen Bereichen der Bank stammen und das notwendige spezifische Fachwissen zunächst aufgebaut werden muss. Im Vergleich dazu können Großbanken direkt auf spezialisierte Mitarbeiter setzen und ihr Fachpersonal einfacher auf den notwendigen Umfang ausbauen. Zudem verfügen diese Banken über mehr Flexibilität in der Verwendung ihres Fachpersonals, beispielsweise kann dieses nach abgeschlossenen Umsetzungsprojekten in anderen Konzernteilen oder Aufgabengebieten eine neue Verwendung finden, was bei kleineren Banken wiederum schwieriger sein dürfte.

Als vierter Erfolgsfaktor wurde die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die technische Umsetzung des Meldewesens identifiziert. Kleinere Banken müssen hier erneut auf Leistungen des Verbunds bzw. ihrer zentralen IT-Dienstleister zurückgreifen und haben daher im Gegensatz zu Großbanken nur begrenzte Möglichkeiten zur zeitlichen und fachlichen Steuerung der IT-Unterstützung. In der Konsequenz müssen Institutsspezifika manuell nachgerüstet und mittels kleinerer Tools (häufig Excel- und Access-Lösungen) im Meldewesen berücksichtigt werden. Diese Lösungen sind fehleranfällig und verursachen insbesondere während Übergangsphasen erhebliche manuelle Mehraufwände.

Als fünfter wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Existenz von strukturierten Umsetzungs- und Einhaltungsprozessen zu nennen. Großbanken haben hier den Vorteil, dass das notwendige Wissen intern verfügbar ist und zudem direkt Einfluss auf den Umsetzungsprozess (Erfolgsfaktor 4) genommen werden kann. Dies führt gegenüber der Situation bei kleineren Banken zu einer besseren Planbarkeit. Die Fachabteilungen bieten hier den notwendigen „abgeschirmten“ Rahmen, um die Projekte organisatorisch aufzustellen und Compliance-Richtlinien für den regulären Betrieb zu verfassen. Einige vorwiegend größere Banken haben dazu spezielle Software, sogenannte Smart Regulatory Manager, eingeführt, die die strategische und die operative Ressourcenplanung, die Einhaltung der Meldeerfordernisse sowie die nachgelagerte Konsistenzprüfung der Meldungen institutionalisieren.¹⁸³

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass kleine Banken bei allen fünf zentralen Erfolgsfaktoren für eine kostengünstige Ausgestaltung des Meldewesens größenbedingte Nachteile aufweisen. So verfügen kleine Banken meist nur über begrenzten Zugang zu internem Fachwissen in Bezug auf die Regulatorik und beziehen externe Informationen vorrangig über einschlägige Veröffentlichungen auf Verbundebene. Weiterhin lohnt sich für kleine Banken aufgrund der geringen Größe meist die Beschäftigung von zusätzlichem Fachpersonal für Regulatorik nicht und aufgrund meist ausgelagerter IT-Systeme fehlt ihnen die Möglichkeit der direkten Anpassung der IT-Systeme an hausinterne Besonderheiten. Schließlich fehlen in kleinen Banken häufig standardisierte Prozesse zur Umsetzung der regulatorischen Vorgaben.

6.2.3.2 Illustration anhand der Meldeanforderungen LCR

Im Folgenden werden die strukturellen Nachteile kleiner Banken bei den fünf im vorangegangenen Abschnitt identifizierten Erfolgsfaktoren anhand der Meldeerfordernisse der Liquidity Coverage Ratio (LCR) exemplarisch dargestellt. Die Meldeerfordernisse zur LCR wurden deswegen für die vertiefte Analyse ausgewählt, da hier gemäß den Aussagen der Interviewpartner (vgl. Anhang 10) die Wirkungsweise der fünf Erfolgsfaktoren sowie die strukturellen Nachteile kleiner Banken besonders klar zutage treten.

¹⁸³ Derartige Monitoring-Tools sind kostenintensiv und werden von spezialisierten Dienstleistern (meist Consulting-Häusern) entwickelt und gewartet. Sie beinhalten alle Neuerungen des Meldewesens in aufbereiteter Form und können direkte Auswirkungs- und Betroffenheitsanalysen hausindividuell vornehmen und so die Fachabteilungen der Banken bei den Umsetzungsprojekten und der nachgelagerten Einhaltung der Meldeanforderungen unterstützen. Vgl. Hartmann (2014).

Die Umsetzung der Vorgaben zur LCR ist zunächst im Rahmen der Capital Requirements Regulation (EU) Nr. 575/2013 gefordert und wurde durch Meldebögen aus der zugehörigen Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014 spezifiziert. Die ursprünglichen Meldeerfordernisse orientierten sich hauptsächlich an den Vorgaben des Baseler Ausschusses. Es war jedoch ein Anliegen der europäischen Gesetzgeber, auch einige europäische Besonderheiten (z. B. aktiver und liquider Markt für Pfandbriefe) explizit zu berücksichtigen. Rechtlich wurde diesem Anliegen im Rahmen einer delegierten Verordnung Rechnung getragen,¹⁸⁴ welche die Meldeerfordernisse substanziell weiterentwickelt. Daraus ergeben sich ab Oktober 2015 wesentliche Veränderungen in der Berechnungslogik, die Aufnahme neuer Datenpunkte und umfangreichere Meldeformate. Rechtlich erfordert dies ebenfalls eine Aktualisierung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 680/2014. Daher hat die EBA am 23. Juni 2015 der EU-Kommission ihren aktualisierten Vorschlag zur Anpassung des ITS Nr. 680/2014 in Bezug auf die Liquiditätsmeldungen unterbreitet. Der Durchführungsstandard ist derzeit seitens der EU-Kommission noch nicht verabschiedet und nach jetzigem Kenntnisstand wird mit der Verabschiedung erst gegen Ende des Jahres 2015 gerechnet. Dennoch sind die (korrekt berechneten) LCR-Vorgaben vorab ab dem 1. Oktober 2015 durch die Kreditinstitute verpflichtend einzuhalten.

Sehr kurze Implementierungsfristen für Aufsicht und Qualität der Gesetzgebung: Die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers bestand darin, dass Kreditinstitute die Einhaltung der LCR-Quoten ab Oktober 2015 durch entsprechende Meldungen dokumentieren. Es war also Eile bei der rechtlichen Umsetzung geboten, wodurch Inkonsistenzen auftauchten, wichtige Meldeinhalte zunächst unberücksichtigt blieben oder falsche Referenzen ihren Weg in die Gesetzestexte fanden.¹⁸⁵ Des Weiteren sind die Meldeinhalte zu unterschiedlichen Themen der Liquiditätssteuerung aus zeitlichen Gründen wenig aufeinander abgestimmt.¹⁸⁶ In der Konsequenz resultiert ein erhöhter Klärungsbedarf mit entsprechendem Fehlerpotenzial während der Umsetzung, welcher den Implementierungsdruck in der Finanzwirtschaft zusätzlich erhöht.

Mehrbelastungen durch iterative und wenig rechtssichere Umsetzung: Die geschilderte iterative Entwicklung der Meldeanforderungen erfordert, dass die erprobten und bereits technisch implementierten Meldebögen erneut zu überarbeiten sind. Hierdurch werden nicht nur Doppelbelastungen im Umsetzungsprozess, sondern auch manuelle und somit arbeitsintensive (ggf. sogar fehleranfällige) Meldungen bei den Banken entstehen.

Doppelmeldung während der Phase-in-Periode: Bisher reichen die Kreditinstitute in Deutschland Liquiditätsmeldungen gemäß der Liquiditätsverordnung (LiqV) und zusätzlich die LCR-Meldung gemäß der noch gültigen, aber bereits überholten Durchführungsverordnung Nr. 680/2014 (Meldebögen C51-C54) ein. Dabei ist bemerkenswert, dass die monatlichen Meldungen der LCR auf den bereits

¹⁸⁴ Siehe Verordnung (EU) Nr. 61/2015 zu Liquiditätsdeckungsanforderungen an Kreditinstitute, vorgelegt am 15. Januar 2015.

¹⁸⁵ Vgl. EBA (2015), S. 12: „Regulation (EU) No 680/2014 should also be updated to provide further precision in the instructions and definitions used for the purposes of institutions’ supervisory reporting; and to correct typos, erroneous references and formatting inconsistencies which were discovered in the course of the application of that Regulation.“

¹⁸⁶ Die Existenz von Inkonsistenzen zwischen den Meldebögen zur Additional Liquidity Monitoring Metrics (ALMM) und der LCR wurden mittlerweile bereits vom Gesetzgeber eingeräumt. Vgl. BMF (2015), S. 18: „Die Inkonsistenz der beiden Meldeformate [gemeint sind die Meldeformate der LCR und der Additional Liquidity Monitoring Metrics (ALMM) gem. CRR, Anmerkung des Autors] resultiert aus den Fristen zur Ausgestaltung der CRR, die es der EBA nicht ermöglichten, diese Regelungen abschließend auf die Ausgestaltung der LCR anzupassen. Der Technische Standard der EBA musste bereits am 1. Januar 2014 fertiggestellt werden (Frist aus Art. 415 CRR), während die delegierte Verordnung zur Spezifikation der LCR von der EU-Kommission erst am 10. Oktober 2014 fertiggestellt und am 17. Januar 2015 veröffentlicht wurde.“

überholten Meldebögen weiterhin zu erfolgen haben, obwohl selbst die EBA diese Meldebögen zur Berechnung einer aussagekräftigen LCR-Kennziffer als nicht geeignet ansieht.¹⁸⁷

Die Compliance im Meldewesen bedarf eines gesamtheitlichen und systematischen Monitorings aller regulatorischen Initiativen. Jedoch stellt schon die bloße Identifikation der umzusetzenden Meldeanforderungen für viele Banken eine erhebliche Herausforderung dar, welche zusätzlich durch eine zunehmende Internationalisierung der Gesetzgebung und damit einhergehende mangelnde Transparenz erschwert wird. Dazu findet sich folgende Aussage in dem Bericht des Bundesministeriums für Finanzen zur Überprüfung von Regulierungsmaßnahmen im Finanzmarkt aus dem Juni 2015 (BMF, 2015, S. 11):

„An der Regulierung der Finanzmärkte wirken global, in Europa sowie national eine Vielzahl an Akteuren mit. Das Ergebnis ist ein komplexes Regulierungsnetzwerk und oftmals lange Regulierungsprozesse. Der Weg, den eine Regelung über internationale und europäische Gremien bis in das nationale Gesetz genommen hat, ist für den einzelnen Adressaten in der Regel schwer nachzuvollziehen. Transparente Prozesse werden durch sich überlappende Regulierungsebenen erschwert.“

Das aktive Monitoring des Gesetzgebungsprozesses und die Erarbeitung der hausindividuellen Anforderungen sind arbeitsintensiv und können effizient nur durch entsprechendes Fachpersonal erfolgen. Größere Banken bauen hier auf ihre Fachabteilungen und bei Bedarf auf die Expertise von Beratungsgesellschaften. Insofern dürften diese Institute über einen permanenten und direkten Monitoringprozess des Aufsichtsrechts verfügen. Aus den geführten Interviews geht hervor, dass dies für die Mehrheit der kleineren Banken nicht gilt. Kleinere Banken sind in vielerlei Hinsicht auf externes Expertenwissen der Verbände (z. B. durch die entsprechenden Rundschreiben) angewiesen.

Aus dieser Beschreibung ergibt sich, dass die folgenden Erfolgsfaktoren wesentlich sind und kleine Banken in dieser Beziehung Nachteile aufweisen.

► Erfolgsfaktor(en) 1, 2 und 5

Dem Proportionalitätsgedanken Rechnung tragend wurden für nicht systemrelevante Banken einige Vereinfachungen der Meldeanforderungen gesetzlich verankert. Jedoch müssen diese Vereinfachungsmöglichkeiten zunächst ebenfalls identifiziert werden. In einem weiteren Schritt ist die Anwendbarkeit auf das eigene Institut juristisch fundiert einzuschätzen. Dies erfordert nach wie vor eine genaue Auseinandersetzung mit den Gesetzestexten (bzw. den ITS) sowie juristische und bankspezifische Fachkenntnisse. Mit anderen Worten sind zunächst die jeweiligen Anforderungen vollständig zu durchdringen, bevor fundiert eine Vereinfachungsoption in Anspruch genommen werden kann.

Zu erwähnen ist außerdem, dass die Entscheidung für eine Vereinfachungsoption ebenfalls mit Risiken einhergeht. Soll eine Öffnungsklausel in Anspruch genommen werden, so ist die Zulässigkeit der Inanspruchnahme der Aufsichtsbehörde detailliert darzulegen. Diese wiederum kann die Zulässigkeit der Anwendung der Vereinfachungsoption bezweifeln und das Institut letztlich doch zu einer vollumfänglichen Meldung verpflichten. Zudem entkoppelt sich eine Bank durch die Inanspruchnahme einer Öffnungsklausel in begrenztem Umfang von der technischen Unterstützung durch die zentralen IT-Dienstleister. Diese werden im Zweifel den Bedarf der Mehrheit der Institute unterstützen und somit zunächst die vollständige Implementierung der Meldebögen ohne die Berücksichtigung von Sonderre-

¹⁸⁷ Vgl. EBA (2015), S. 5: „The items envisaged in the previous templates would not be useful for the calculation of the LCR according to the DA. [...] Therefore, the templates proposed in these ITS should fully replace the LCR templates for credit institutions in the previous ITS.“

gelingen anbieten.¹⁸⁸ Wie zuvor werden die Beobachtungen wieder im Sinne von relevanten Erfolgsfaktoren dargestellt.

► Erfolgsfaktor(en) 1, 2 und 4

Die Komplexität und der Umfang der Meldeanforderungen haben sich deutlich erhöht. Dies trifft folgerichtig auch auf deren legislative Umsetzung zu. Des Weiteren bedingt die zunehmende Internationalisierung eine juristische Diskussionsführung ausschließlich in englischer Sprache, wodurch das Verständnis beeinträchtigt und Missverständnisse (gerade bei den speziellen Anforderungen des Meldewesens) gefördert werden können. Offizielle Übersetzungen der Dokumente sind häufig zunächst nicht oder nur vergleichsweise spät verfügbar.

► Erfolgsfaktor 1

Die relativ kurzen Umsetzungsfristen und die Vielfalt an neuen Meldeanforderungen sind ein zentraler Kritikpunkt, welcher schon wiederholt von den Bankenverbänden in den Konsultationsverfahren angebracht wurde. Beispielsweise gingen die Zielsetzungen der Aufsicht nach Ansicht des zentralen Kreditausschusses teilweise „weit über das kurz- und mittelfristig Umsetzbare“ hinaus.¹⁸⁹ Wie eingangs anhand des Exkurses zur LCR-Meldung dargestellt (siehe dazu auch Beispielbox in Abschnitt 6.2.2.3) führt der ambitionierte Zeitplan zu einer erhöhten Rechtsunsicherheit und einer verspäteten Verabschiedung von relevanten Normen. Des Weiteren ergeben sich Redundanzen und Inkonsistenzen zwischen den unterschiedlichen Meldeanforderungen. Diese wurden in diversen Konsultationsverfahren bereits bemängelt, wobei die Inkonsistenzen zum Teil mit den engen Zeitplänen zur Erstellung von technischen Durchführungsstandards durch die EBA begründet wurden.¹⁹⁰ Die geschilderten Probleme werden iterativ durch Nachbesserungen in den jeweiligen Verordnungen behoben, verursachen aber dadurch bei den Banken erneute Implementierungsaufwände.¹⁹¹ Insbesondere bei den ersten Meldeterminen ist der technische Automatisierungsgrad häufig noch nicht vollumfänglich gegeben, sodass kurze Umsetzungsfristen hohe manuelle Aufwände zur Datenerhebung und Konsistenzprüfungen (meist durch einige wenige Experten des jeweiligen Instituts) erfordern.

► Erfolgsfaktor(en) 1, 3 und 4

Eine weitreichende technische Aufgabe der Banken besteht in der Bereitstellung einer den neuen Meldeanforderungen Rechnung tragenden Datenqualität. Die vorhandenen Datenbestände müssen zur Einhaltung der regulatorischen Anforderungen konsolidiert und angereichert sowie neue Datenbestände und Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden. Als ein prägnantes Beispiel sei der Vorschlag des Baseler Ausschusses zur effektiven Risikodatenaggregation (BCBS 239) genannt, welcher anhand von elf Leitlinien de facto weitreichende Vorgaben an die interne Bank-IT und deren zu erbringende Funktionalitäten (z. B. im Hinblick auf die Aktualität, den Umfang und die Vollständigkeit der Daten) macht.¹⁹² Die neuen Vorgaben induzieren erhebliche Implementierungsaufwände, welche sich insbesondere in manuellen (und wenig automatisierbaren) Datenerfassungen, Datenbereinigungen und Kon-

¹⁸⁸ Diese kritische Beurteilung der Vereinfachungsmöglichkeiten wird durch die geführten Tiefeninterviews mit Bankenvertretern bestätigt. Nach einschlägigen Erfahrungen mit der Inanspruchnahme von Vereinfachungsoptionen setzen einige Banken mittlerweile bewusst auf die Einhaltung der vollumfänglichen Meldeanforderungen. Vgl. dazu auch Anhang 10.

¹⁸⁹ Zentraler Kreditausschuss (2011), S. 2.

¹⁹⁰ Vgl. z. B. BMF (2015), S. 18.

¹⁹¹ Ortgies (2012) spricht hier von einem „sehr teuren Dilemma“, welches aus der Notwendigkeit zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen durch eine absehbar falsche und innerhalb kürzester Zeit Nachbesserungen erfordernde technische Implementierung besteht.

¹⁹² Ausgewählte Vorgaben des BCBS 239 Diskussionspapiers werden anhand einer MaRisk-Novelle in das deutsche Aufsichtsrecht überführt.

sistenzprüfungen äußern. Erneut ist von erheblicher Ressourcenbelastung in den Fach- und IT-Abteilungen auszugehen.

► Erfolgsfaktor(en) 1-5

6.3 Anlegerschutz

6.3.1 Überblick

Die Analyse des Fragebogens zeigte, dass über alle Bankengrößen hinweg Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz als besonders kostenintensiv wahrgenommen werden. Während die Durchschnittskosten bei der Umsetzung der Maßnahmen wiederum mit der Größe der Bank deutlich sinken, traf dies allerdings für die wesentlich bedeutenderen laufenden Kosten in einem weit geringeren Maße zu. Die Ergebnisse des Fragebogens waren in dieser Hinsicht, gerade was den Vergleich zwischen den Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz angeht, deutlich differenziert. Diese Feststellung wird noch dadurch bekräftigt, dass der Anlegerschutz gerade bei den größeren Banken auch bei den qualitativen Fragen an erster Stelle genannt wurde.

In Abschnitt 2.2.2 wurden, ausgehend von der ökonomischen Literatur, allgemein die möglichen Begründungen und Ziele regulatorischer Eingriffe in den Markt dargestellt. Bei der weitergehenden Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Regulierung in Abschnitt 7.4 wird dies noch weiter mit direktem Bezug auf die Regulierung von Finanzmärkten und Banken ausgeführt. Für Eingriffe im Rahmen des Anlegerschutzes ergeben sich hierbei unbestreitbar verschiedene Anhaltspunkte. Ein wesentlicher Ansatzpunkt ist hierbei der Beratungsbedarf von Privatkunden. Finanzentscheidungen und die daraus resultierenden Vermögenskonsequenzen sind für viele Verbraucher nur schwerlich korrekt einzuordnen.¹⁹³ Wie in Abschnitt 3.3.3 dargestellt wurde, erfüllen bei der Beratung gerade die dezentral aufgestellten und in der Fläche vertretenen Banken eine wesentliche Funktion. Wie noch ausgeführt wird, müssen deshalb bei der Gegenüberstellung der Kosten und Nutzen von Regulierung gerade in diesem Bereich die möglichen indirekten Kosten mit berücksichtigt werden, die sich aus einem regulierungsinduziert veränderten Angebot von Beratungsdienstleistungen ergeben könnten. Nachfolgend soll vor diesem Hintergrund vor allem die absolute Belastung dargestellt und plausibilisiert werden, weniger aber die größere Betroffenheit kleinerer Institute.¹⁹⁴

6.3.2 Wesentliche Initiativen im Anlegerschutz

6.3.2.1 Zusammenfassung

Der Anlegerschutz besteht aus einem umfangreichen Rechtskorpus, welcher zudem durch eine hohe Anzahl von Gesetzesänderungen einem stetigen Wandel unterliegt.¹⁹⁵ Wie auch in anderen Bereichen

¹⁹³ Die Schwierigkeit von Finanzentscheidungen resultiert aus unterschiedlichen Gründen. Zunächst bedarf es – wie bereits dargestellt – eines (häufig nicht vorhandenen) Basiswissens. Des Weiteren werden Finanzentscheidungen nur unregelmäßig getroffen und das Feedback über die Geeignetheit und den Erfolg der getroffenen Entscheidung erfolgt – zum Teil erheblich – zeitversetzt. Zudem ist der tatsächlich realisierte Anlageerfolg für Privatkunden aktuell nur schwer einzuschätzen. Vgl. Hackethal und Inderst (2011), Etheber und Hackethal (2015).

¹⁹⁴ In diesem Gutachten kann allerdings der mögliche Nutzen des Anlegerschutzes bzw. einzelner Maßnahmen hierzu nicht hinreichend ermittelt oder gar quantifiziert werden. Eine besondere Problematik besteht hierbei bereits in den wesentlichen Annahmen über den Anleger und daraus resultierend der entsprechenden Schutzwürdigkeit. Beispielsweise unterscheidet Langenbacher (2013) hier zwischen drei zum Teil sehr unterschiedlichen Kundenleitbildern, aus denen sich dann sehr unterschiedliche Abschätzungen der Kosten und Nutzen von stärkeren Eingriffen und Verhaltensbeschränkungen ergeben (vgl. hierzu auch Schäfer und Hackethal (2014)).

¹⁹⁵ Mit einzelnen Initiativen gehen häufig Änderungen diverser Rechtsnormen einher. Beispielsweise ist das Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz (AnsFuG) aus dem Jahr 2011 als Artikelgesetz definiert und erfordert im Detail Änderun-

der Finanzmarktregulierung ist er durch eine zunehmende Harmonisierung der Gesetzgebung auf europäischer Ebene gekennzeichnet. Als Beispiele können hierzu die UCITS, MiFID oder AIFM-Richtlinien, die zugehörigen Durchführungsverordnungen und deren nationale Umsetzungen sowie die erweiterten Kompetenzen der ESMA und EBA genannt werden. Flankiert wird dieses komplexe Gebilde durch einschlägige Gerichtsurteile höchstrichterlicher Instanz.¹⁹⁶ Zudem wirken sich diverse Regulierungsaktivitäten direkt oder indirekt auf den Anlegerschutz aus, sodass die Abgrenzung zu anderen Regulierungsvorhaben mitunter schwerfällt. Auch die theoretischen Prämissen des Gesetzgebers zum Anlegerschutz unterliegen einem stetigen Wandel.¹⁹⁷ Juristen bemängeln daher schon seit Längerem die Uneinheitlichkeit, den Mangel an systematischer Geschlossenheit sowie die wertungsmäßige Kohärenz im Anlegerschutz.¹⁹⁸

Einen solchen Überblick über die Vielfalt der unterschiedlichen Regulierungstatbestände im Anlegerschutz bietet Abbildung 45. Ergänzend findet sich in Anhang 12 eine chronologische Liste wesentlicher Gesetzesinitiativen mit Auswirkungen auf den Anlegerschutz.



Abbildung 45: Ausgewählte Initiativen des Anlegerschutzes

gen in den folgenden Gesetzen und Verordnungen: Wertpapierhandelsgesetzes, Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetzes, Investmentgesetzes, WpÜG-Angebotsverordnung, Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung, Wertpapierhandelsanzeige- und Insiderverzeichnisverordnung, Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes, Restrukturierungsfondsgesetz.

¹⁹⁶ Vgl. z. B. die einschlägigen Urteile des Bundesgerichtshofs: BGH v. 6.7.1993 (XI ZR 12/93), BGHZ 123, 126 – Bond; st. Rspr., vgl. BGH v. 7.10.2008 (XI ZR 89/07), BGHZ 178, 149 (Rn. 12); BGH v. 9.5.2000 (XI ZR 159/99), WM 2000, 1441, 1442; BGH v. 14.7.2009 (XI ZR 152/08), WM 2009, 1647 (Rn. 49); BGH v. 22.3.2011 (XI ZR 33/10), NJW 2011, 1949, 1952 (Rn. 20) - Zinswette.

¹⁹⁷ Siehe dazu etwa den Entwurf für eine Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Regulation – MiFIR): „Frühere Annahmen, denen zufolge sich Markteffizienz eher durch die Beschränkung auf ein Minimum an Transparenz, Kontrolle und Anlegerschutz in Bezug auf den Handel mit Finanzinstrumenten erreichen lässt, sind nicht länger haltbar“, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/isd/mifid/COM_2011_296_de.pdf.

¹⁹⁸ Vgl. Langenbucher (2013), S. 701.

Nachfolgend werden einige Maßnahmen genauer dargestellt: die erweiterten Informations- und Aufklärungspflichten, den Umgang mit Interessenkonflikten, die vergleichsweise neuen Dokumentationspflichten sowie die Interventionsmöglichkeiten der Aufsicht. (Diese sind in Abbildung 45 eingefärbt.)

6.3.2.2 Informations-, Aufklärungs- und Dokumentationspflichten

Maßnahmen in diesem Bereich zielen mit darauf ab, mögliche Informationsasymmetrien (vgl. Abschnitt 2.2.2.1) im Markt zu beheben. Dies betrifft etwa Vorgaben, die Anbieter vor Produktverkäufen zur Aushändigung von standardisierten und leicht verständlichen Informationsblättern verpflichten. Die Inhalte dieser Informationsblätter sind so auszugestalten, dass Kleinanleger mit einem durchschnittlichen Wissensstand diese vollumfänglich verstehen können.¹⁹⁹ Sie dürfen weder irreführend sein noch Werbebotschaften enthalten. Die Informationsblätter basieren auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und beinhalten jeweils wesentliche Angaben zu den maßgeblichen Produkteigenschaften, wie z. B. die inhärenten Risiken, Angaben zur Funktionalität des Produkts und den damit verbundenen Kosten (z. B. Ausgabeaufschlägen und Verwaltungsgebühren) oder Angaben zu historischen und zukünftig möglichen Wertentwicklungen. Diese Informationspflichten anhand von leicht verständlichen Dokumenten²⁰⁰ treten neben existierende Regelungen zur Erstellung von Verkaufsprospekten (z. B. anhand des WpPG oder auch im KAGB). Letztlich verfolgt der Gesetzgeber mit ihnen die Zielsetzung, den durchschnittlich informierten Anleger mit einer adäquaten Basis für fundierte Produktvergleiche auszustatten.²⁰¹

Zu diesen vorvertraglichen Informationspflichten zählen u. a. folgende Dokumente, deren spezielle Anwendung unter anderem von der rechtlichen Ausgestaltung des betrachteten Produkts abhängt:

- „Key Investor Information Document“ (KIID) gem. der europäischen OGAW-IV-Richtlinie²⁰² und zugehöriger Durchführungsverordnung: Diese Richtlinie erfordert, dass Kunden standardisierte sog. „wesentliche Anlegerinformationen“ für OGAW-regulierte Fonds zur Verfügung gestellt werden.²⁰³ In Deutschland werden die Anforderungen an diese Informationsblätter durch das neu geschaffene Kapitalanlagegesetzbuch geregelt.
- „Produktinformationsblatt“ (PIB oder „Produktbeipackzettel“), dessen rechtliche Basis mit dem Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz im Jahr 2011 geschaffen wurde (§ 31 Abs. 3a WpHG).²⁰⁴
- Die sogenannten „Schlüsselinformationen“ gemäß dem Wertpapierprospektgesetz (§ 5 Abs. 2, 2a WpPG).
- „Vermögensanlagen-Informationsblatt“ gemäß dem Gesetz über Vermögensanlagen (§ 13 VermAnlG).

¹⁹⁹ Die Verständlichkeit von Kundendokumenten wurde bereits des Öfteren von neutraler Stelle bemängelt. Oft umfassen diese Dokumente rechtliche Texte, komplexe oder technische Formulierungen, Informationsdarstellungen in ungeeigneter Form, etc. Vgl. dazu etwa Brettschneider et al. (2010) oder o.V. (2013).

²⁰⁰ Vgl. dazu z. B. IFF Research und YouGov (2009).

²⁰¹ Weitere Relevanz besitzen diese Informationsblätter aus Haftungsgründen. So können Anleger, die aufgrund von fehlerhaften Informationen aus diesen Dokumenten Verluste erlitten haben, zivilrechtlich Schadensersatz von dem Produkthanbieter verlangen (vgl. z. B. Art. 11 Abs. 2 PRIIP-Verordnung).

²⁰² Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.07.2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW).

²⁰³ Vgl. Richtlinie 2009/65/EG des europäischen Rates v. 13.07.2009.

²⁰⁴ Produktinformationsblätter werden in der Regel durch die jeweiligen Produkthanbieter erstellt und anderen Finanzdienstleistern (insb. dem Vertrieb) zur Verfügung gestellt.

- Einheitliche „Basisinformationsblätter“ für sog. PRIIPs (packaged retail and insurance-based investment products) gem. Artikel 5 und 6 der sog. PRIIP-Verordnung.²⁰⁵

Hervorzuheben ist insbesondere letztgenannte PRIIP-Verordnung, da sie im Gegensatz zu den anderen Initiativen eine wesentlich umfangreichere Produktpalette umfasst. Diese Verordnung gilt für alle Produkte, bei denen der dem Kleinanleger zurückzuzahlende Betrag aufgrund der Abhängigkeit von Referenzwerten oder der Entwicklung eines oder mehrerer Vermögenswerte, die nicht direkt vom Kleinanleger erworben werden, Schwankungen unterliegt. Zu den verpackten Produkten zählen Anlageprodukte wie Investmentfonds, Lebensversicherungspolice mit einem Anlageelement und strukturierte Einlagen und Produkte. Bei sämtlichen dieser Produkte werden Vermögensgegenstände nicht direkt, sondern über entsprechende Vehikel indirekt (verpackt) erworben. Somit soll unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung eines Produkts ein einheitlich standardisiertes Informationsblatt geschaffen werden. Die Pflicht zur Entwicklung und Bereitstellung der o.g. Informationen wird ergänzt durch eine Verpflichtung, diese Informationen regelmäßig auf Aktualität zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren.

Mit dem „Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung“ vom 31.07.2009 wurde daher – bislang rein auf nationaler Ebene – eine Pflicht zur Erstellung von Beratungsprotokollen eingeführt. Seit 01.01.2010 müssen Wertpapier-Dienstleistungsunternehmen nach § 34 Abs. 2a WpHG ein schriftliches Protokoll über jede Anlageberatung²⁰⁶ bei einem Privatkunden anfertigen. Die Dokumentationspflicht zielt auf eine eindeutige und individuelle Nachvollziehbarkeit der Empfehlung ab. Aus ihr hat eindeutig hervorzugehen, warum der Berater einem Kunden das jeweilige Finanzinstrument empfohlen hat. Diese Dokumentation hat sehr konkret und einzel-fallbezogen zu erfolgen, allgemein gehaltene Verweise auf „Soll-Portfolios“ oder auf eine „optimale Strukturierung des Vermögens“ reichen zur Erfüllung der Dokumentationspflicht regelmäßig nicht aus.²⁰⁷ Die Beratungsdokumentation soll dem Kunden unmittelbar nach dem Gespräch und vor einem eventuellen Geschäftsabschluss vorliegen, sodass er die wesentlichen Gesprächsinhalte vor seiner Kaufentscheidung noch einmal nachvollziehen kann.

²⁰⁵ Die Verordnung wurde am 09. Dezember 2014 im EU-Amtsblatt veröffentlicht (Verordnung (EU) Nr. 1286/2014).

²⁰⁶ Eine Anlageberatung zeichnet sich durch Prüfung der persönlichen Umstände des Anlegers und die Berücksichtigung von individuellen Kundenbedürfnissen aus, d. h., der Anleger ist anleger- und objektgerecht zu beraten. Damit einhergeht die Verpflichtung zur Einholung aller relevanten den Kunden und seinen Anlagewunsch betreffenden Informationen (z. B. Kenntnisse, Anlageziele, finanzielle Verhältnisse etc.), vgl. § 31 Abs. 4 WpHG. Allgemein gehaltenen Empfehlungen, ohne die persönlichen Belange des Kunden zu berücksichtigen, stellen somit keine Anlageberatung im juristischen Sinne dar. Zur juristischen Definition des Begriffs vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 9 WpHG.

²⁰⁷ Daher gibt die Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung die genauen Inhalte der Beratungsdokumentation vor (§ 14 Abs. 6 WpDVerOV), wonach die Dokumentation vollständige Angaben zu den folgenden Informationen zu enthalten hat:

1. den Anlass der Anlageberatung,
2. die Dauer des Beratungsgesprächs,
3. die der Beratung zugrunde liegenden Informationen über die persönliche Situation des Kunden, einschließlich der nach § 31 Abs. 4 Satz 1 des WpHG einzuholenden Informationen, sowie über die Finanzinstrumente und Wertpapierdienstleistungen, die Gegenstand der Anlageberatung sind,
4. die vom Kunden im Zusammenhang mit der Anlageberatung geäußerten wesentlichen Anliegen und deren Gewichtung,
5. die im Verlauf des Beratungsgesprächs erteilten Empfehlungen und die für diese Empfehlungen genannten wesentlichen Gründe.

Zusätzlich hat die BaFin die Anforderungen an die Beratungsdokumentation im Jahr 2010 anhand ihrer MaComp auf Basis des Rundschreibens 4/2010 (WA) konkretisiert.

Die Pflicht zur Erstellung von Beratungsprotokollen beruht auf einer Initiative des deutschen Gesetzgebers und entfaltet bislang rein nationale Wirkung. Allerdings sieht die Neuauflage der MiFID deutlich darüber hinausgehende Dokumentationspflichten von Wertpapierdienstleistungsunternehmen vor. So soll eine erweiterte Dokumentationspflicht implementiert werden, welche alle zur Ausführung von Kundenaufträgen geeigneten Kommunikationswege umfasst. Dazu zählt insbesondere die Aufzeichnung von Telefongesprächen oder die Archivierung von Kunden-E-Mails. Auch die mündliche Kommunikation außerhalb von offiziellen Beratungsgesprächen ist anhand entsprechender Notizen zu belegen. Zudem werden Regelungen abverlangt, die es den Dienstleistern nicht erlauben, auf andere nicht erfasste Kanäle (wie z. B. private Telefone) auszuweichen.²⁰⁸ Insgesamt wird deutlich, dass die Änderungen der Informations- und Dokumentationspflichten einschneidende Veränderungen im gesamten Prozess der Anlageberatung erzwingen.

6.3.2.3 Interessenskonflikte und Interventionsbefugnisse

Über die Informations- und Dokumentationspflichten zu den Produkten und der Beratung hinausgehend sind im Bereich der Anlageberatung wesentliche Veränderungen bei der Vermeidung und dem Umgang mit möglichen Interessenskonflikten zu beobachten. Diese erzwingen ebenfalls eine Umorientierung und Umorganisation des Anlageberatungsprozesses.

So wurden im Jahr 2007 durch das Finanzmarktrichtlinien-Umsetzungsgesetz (FRUG – nationale Umsetzung der europäischen MiFID-I-Richtlinie) umfangreiche Wohlverhaltens- und Organisationspflichten zur Vermeidung von Interessenkonflikten in den sechsten Abschnitt des WpHG verankert. Dadurch werden Wertpapierdienstleistungsunternehmen zu einer Vermeidung und falls dies nicht möglich ist Offenlegung der bestehenden Interessenkonflikte verpflichtet (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 WpHG). Dies hat sowohl abstrakt – in der Regel durch Rahmenverträge über die zu erbringenden Leistungen – als auch konkret – anhand von individuellen Aufschlüsselungen der mit dem Produktvertrieb einhergehenden Kostenbelastung – zu erfolgen. Organisatorisch sind nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 WpHG „auf Dauer wirksame Vorkehrungen und angemessene Maßnahmen“ zur Vermeidung von Interessenkonflikten zu treffen, wobei besonders kritische Bereiche (wie z. B. die Ausgestaltung von Vertriebszielen) expliziten Regelungen unterliegen (§ 33 Abs. 1 Nr. 3a WpHG). Weiterhin müssen Finanzdienstleister unabhängige Compliance-Funktionen vorhalten, die die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen absichern (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 WpHG). Der deutsche Gesetzgeber greift ferner mit dem Honoraranlageberatungsgesetz erweiterten Anforderungen an die Vergütung und Unabhängigkeit von Anlageberatungen gemäß MiFID II vorweg (vgl. Artikel 24 der Richtlinie 2014/65/EU). So wurde mit dem Honoraranlageberatungsgesetz die Transparenz im Hinblick auf die Vergütungsform für die zu erbringenden Anlageberatungen gestärkt. Seit August 2014 sind Banken gem. § 31 Abs. 4b WpHG dazu verpflichtet, den Kunden über die dargebotene Form der Beratung und deren Vergütung aufzuklären.

Um die Beratungsqualität zu verstärken, wurden durch das Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz (AnsFuG) auch Sachkunde- und Zuverlässigkeitsnachweise für Bankmitarbeiter eingeführt. Dies betrifft insbesondere Anlageberater und Vertriebsbeauftragte. Der Sachkundenachweis umfasst Kenntnisse in der Kundenberatung, die dazu notwendigen rechtlichen und bankfachlichen Grundlagen.²⁰⁹ Banken sind damit zu umfangreichen Schulungsmaßnahmen angehalten. Zusätzlich sind alle mit der Anlageberatung betrauten Mitarbeiter einer Bank namentlich in einem Beraterregister

²⁰⁸ Die genaue Umsetzung der MiFID II ist zurzeit noch nicht erfolgt. Insofern bleibt auch abzuwarten, ob das deutsche Beratungsprotokoll durch die weitergehenden Dokumentationspflichten der MiFID II abgelöst wird oder auch zukünftig existieren wird. Zu weitergehenden Implikationen der MiFID II vergleiche Renz und Frankenberger (2015).

²⁰⁹ Vgl. § 1 ff. WpHG-Mitarbeiteranzeigerordnung (WpHGMAAnzV).

bei der BaFin zu hinterlegen. Die BaFin führt ein hierzu kongruentes Beschwerderegister an das alle Kundenbeschwerden (inkl. der betreffenden Mitarbeiter) zu melden sind. In der Kombination kann die Aufsicht wiederholt auftretende Beschwerden über einzelne Mitarbeiter sanktionieren. Insgesamt hat der Gesetzgeber den Aufsichtsbehörden zum Schutz von Privatanlegern weitreichende Interventionsbefugnisse erteilt. Aktuell wurde die BaFin anhand des Kleinanlegerschutzgesetzes von 2015 durch Änderungen des WpHG ermächtigt, beim Vorliegen gewisser Bedingungen intervenierend einzugreifen. Dabei reichen die Befugnisse über eine Aussprache von Werbe- oder Vertriebsverboten (Beschränkung der Vermarktung) bis hin zur vollständigen Einstellung der Finanztätigkeit (zusammengefasst unter dem Begriff: Produktintervention).²¹⁰

²¹⁰ Ein Überblick zu Produktinterventionen an Finanzmärkten findet sich bei Schaeken Willemaers (2013). Darüber hinaus wird die BaFin zum aktiven Eingriff immer dann ermächtigt, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass [...] ein Finanzinstrument [...] oder eine Tätigkeit oder Praxis erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwirft“ und zusätzlich „die Maßnahme unter Berücksichtigung [...] des Kenntnisniveaus der betreffenden Anleger oder Marktteilnehmer und der wahrscheinlichen Auswirkungen der Maßnahme auf Anleger oder Marktteilnehmer verhältnismäßig ist.“ (§ 4b Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 WpHG). Da bisher unklar ist, woran eine Gefährdung des Anlegerschutzes in diesen Fällen festgemacht wird, lässt der Verweis auf „erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz“ an dieser Stelle wohl noch weitere Interpretationsspielräume zu (vgl. Langenbacher (2013), S. 699 f.).

7 Implikationen

7.1 Überblick

Das abschließende Kapitel ist wie folgt gegliedert. In Abschnitt 7.2 werden Empfehlungen abgeleitet, die allgemein zur Reduktion von regulierungsinduzierten Kosten führen sollen. In Abschnitt 7.3 steht die Berücksichtigung der (Kosten-)Proportionalität im Vordergrund. Schließlich wird in Abschnitt 7.4 die Konkretisierung und Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen gegenwärtiger und zukünftiger Maßnahmen eingefordert, da nur so das Erzielen von Wohlfahrtsgewinnen durch regulatorische Eingriffe sichergestellt werden kann. Dies wird, wie bereits dargestellt, im Bereich des Meldewesens anhand der Einzelkreditmeldungen (und deren makroprudenziellen Nutzen) illustriert. Abschnitt 7.5 fasst die Empfehlungen noch einmal im Überblick zusammen.

Den Hintergrund für diese Ableitung von Empfehlungen stellen die vorausgehenden Kapitel dar. In den vorausgehenden Kapiteln wurden für ausgewählte Bereiche die Kosten der Regulatorik dargestellt und mittels eines Fragebogens (Kapitel 5) erhoben. Hierbei wurde sowohl auf die Höhe der Kosten als auch auf die mangelnde Proportionalität abgestellt. Die Darstellung der Höhe der Kosten erfasste dabei sowohl direkte Kosten, die mittels des Fragebogens erhoben wurden, als auch indirekte Kosten für die Adressaten, für die durch Interviews und wiederum über den Fragebogen allerdings lediglich qualitative Aussagen getroffen werden konnten. Für die Bereiche Meldewesen und Anlegerschutz, die durchweg als die Bereiche mit den höchsten Kosten identifiziert wurden, ergab die qualitative Analyse in Kapitel 6, ausgehend von einer Darstellung der entsprechenden regulatorischen Maßnahmen, dass Banken in der Tat in den letzten Jahren mit einer Vielzahl komplexer Vorgaben konfrontiert waren und immer noch sind. Dies veranschaulichte die Ursachen für die im Fragebogen angegebenen Kosten sowie insbesondere im Falle des Meldewesens auch für die mangelnde (Kosten-)Proportionalität. An diese Betrachtung schließen sich nun unmittelbar Empfehlungen an, wie die entsprechenden Kosten in Zukunft verringert werden können.

Im Sinne der Best-Practice-Prinzipien, die im Überblick bereits in Abschnitt 2.1 erläutert wurden, gilt es die zur Erfüllung gegebener Ziele definierten Maßnahmen so zu gestalten und umzusetzen, dass die direkten und indirekten Kosten, die sich daraus ergeben, minimiert werden. Wie ebenfalls dort dargestellt wurde, greift diese Betrachtung allein allerdings noch zu kurz. Die konkreten Ziele und Maßnahmen, die mit einer (neuen) Regulierung verfolgt werden, müssen auch insgesamt sowohl hinsichtlich der Kosten als auch des möglichen Nutzens analysiert werden. Einzelne Maßnahmen sollten letztlich nur dann durchgeführt werden, wenn der Nutzen die Kosten übersteigt. Dass hierbei sowohl die Kosten als auch der Nutzen nicht einfach und auch nicht immer genau bestimmt werden können, darf dabei kein Hinderungsgrund sein. Die möglichst umfassende Darstellung der Implikationen auch für die von einer Maßnahme zunächst nur mittelbar Betroffenen – wie bspw. Endkunden, denen bestimmte Dienstleistungen nur zu höheren Kosten oder gar nicht mehr zur Verfügung stehen – ist dabei ebenfalls gefordert. Nachfolgend wird dies zur Illustration der entsprechenden Implikationen für den Bereich des Anlegerschutzes genauer dargestellt.

Bei der Erfassung der unmittelbar den Adressaten der Regulierung entstehenden Kosten wurde neben der Höhe der Kosten insbesondere auf die Frage abgestellt, ob aufgrund einer ggf. mangelnden (Kosten-)Proportionalität durch die Regulierung die dezentral aufgestellten Säulen des deutschen Bankensystems und insbesondere kleinere gegenüber größeren Banken relativ benachteiligt sind. Wie zuvor dargestellt wurde, ist die Berücksichtigung einer solchen (Kosten-)Proportionalität Teil der Best-Practice-Anforderungen, die an die Regulierung gestellt werden, da dadurch etwa (Wettbewerbs-)Verzerrungen im Markt zugunsten bestimmter Organisationsformen und Betriebsgrößen verhindert wer-

den sollen. In diesem Bericht wurden darüber hinaus konkrete Gründe für die Einhaltung der (Kosten-)Proportionalität bei der Bankenregulierung abgeleitet, die sich direkt aus der Verknüpfung der allgemeinen Funktionen des Finanzsystems mit der konkreten Ausgestaltung des deutschen Bankensystems ergeben. Hierbei wurde in den Abschnitten 3.3.2 und 3.3.3 auf die Funktionen bei der Kreditversorgung von Unternehmen und bei der Vermögensbildung und Anlageberatung von Privathaushalten abgestellt. Darauf wird nachfolgend noch einmal vor dem Hintergrund der dargestellten Verletzung der (Kosten-)Proportionalität, wie sie sich aus den Ergebnissen des Fragebogens ergibt, eingegangen.

Zuletzt wird bei der Darstellung der Implikationen noch konkreter an die Forderung angeknüpft, möglichst umfassend und soweit wie möglich konkret den Nutzen der entsprechenden regulatorischen Maßnahmen abzubilden, da nur vor diesem Hintergrund die entsprechenden mittelbar und unmittelbar entstehenden Kosten zur rechtfertigen sind. Dies muss im Einzelfall vor dem Hintergrund der mit den jeweiligen Maßnahmen verfolgten Ziele erfolgen. In dieser Studie wird nicht versucht, für die einzelnen Maßnahmen oder gar den diesen übergeordneten Zielen eine entsprechend umfassende Darstellung des „Nutzens“ zu leisten. Im Bereich des Anlegerschutzes setzt dies etwa – anknüpfend an die Ausführungen in Abschnitt 2.2.2 – eine genaue Analyse des jeweils zugrunde liegenden Marktversagens (z. B. aus asymmetrischer Information oder aus der sogenannten „beschränkten Rationalität“) voraus sowie auch eine konkrete Darstellung und Analyse der Wirkungsweise der Maßnahmen (z. B. der zusätzlichen Information aus einem Beratungsprotokoll oder aus Produktinformationsblättern). Nachfolgend soll allerdings hierbei stärker auf das Meldewesen fokussiert werden, das zusammen mit dem Anlegerschutz die – unter den Einschränkungen dieser Studie – höchsten Kosten für die Genossenschaftsbanken verursacht.

Wie bereits dargestellt, lassen sich die einzelnen Maßnahmen, die dem Meldewesen zugeordnet wurden, nicht einer einzigen Zielsetzung zuordnen. Möglichst aktuelle Informationen sind für die Aufsicht aus vielen Gründen in der Tat von zentraler Bedeutung. Dennoch muss auch hier die Frage nach dem Nutzen der entsprechenden (Daten- und Informations-)Anforderungen gestellt werden. Nachfolgend wird dies illustriert anhand der (geplanten) Anforderungen bei der Einzelkreditmeldung. Hier schließt sich der in diesem Gutachten aufgezeigte Kreis: Regulierung muss hinsichtlich Kosten und Nutzen bewertet werden und es muss sichergestellt werden, dass der Nutzen über den Kosten liegt und dass die entsprechenden Maßnahmen so gestaltet werden, dass die geringsten direkten und indirekten Kosten entstehen. Entsprechend sind auch die in diesem Abschnitt erarbeiteten Empfehlungen ausgestaltet.

7.2 Minimierung regulatorischer Kosten

7.2.1 Hintergrund

Mittels des Fragebogens wurden die durch die Regulierung in den damit abgedeckten Bereichen entstehenden Kosten für die Banken erhoben. Diese konnten dann in Bezug gesetzt werden zu den entsprechenden Ertragswerten, um dadurch die Belastung konkreter darzustellen. Die Ergebnisse wurden durch eine genauere Darstellung der entsprechenden neueren Maßnahmen plausibilisiert, so insbesondere in den von den Banken als besonders belastend angesehenen Bereichen Meldewesen und Anlegerschutz. Dabei wurden auch, neben der schieren Anzahl der neuen Maßnahmen, die zunehmende Komplexität sowie die sich teils daraus ergebenden konkreten Probleme deutlich, wie beispielsweise Inkonsistenzen in den verschiedenen Anforderungen. Daraus ergeben sich bereits unmittelbar Verbesserungspotenziale.

Aus diesen direkt anfallenden Kosten resultieren weitere Implikationen, wie sie in der Übersicht in Abschnitt 2.2.1 dargestellt wurden. Besonders offensichtlich ist dies im Falle der Weitergabe an die

Kunden, die dann höhere Preise für die entsprechenden Leistungen zahlen müssen. Diese müssen mit erfasst werden.

Die Darstellungen in den vorangehenden Kapiteln haben allerdings auch gezeigt, dass die Kosten nicht proportional anfallen, sodass es im Einzelfall zu einer relativen Benachteiligung kleinerer Banken kommt, was wiederum in diesem Zusammenhang bedeutet, dass auch die weiteren Implikationen für die Kunden dieser Banken erheblicher sein dürften. Dies ist dann besonders ersichtlich, wenn durch die relativ höheren regulatorischen Kosten gerade bei diesen Banken das Angebot an bestimmten Dienstleistungen eingeschränkt werden muss. Nachfolgend werden erst in Abschnitt 7.3, in dem Empfehlungen aus der Perspektive der (Kosten-)Proportionalität abgeleitet werden, die mittelbar anfallenden Kosten weiter illustriert. Die unmittelbar folgenden Abschnitte betreffen dagegen zunächst die Frage der absoluten Höhe der regulatorischen Kosten und blenden damit die Frage der Proportionalität noch aus. Die entsprechenden Ableitungen und Empfehlungen betreffen hierbei zunächst die Frage der Ermittlung der regulatorischen Kosten (Abschnitt 7.2.2.1) und dann die Frage der Maßnahmen zur Verringerung dieser Kosten (Abschnitt 7.2.2.2).

7.2.2 Ableitung von Anforderungen und Empfehlungen

7.2.2.1 Ermittlung der regulatorischen Kosten

Damit regulatorische Maßnahmen ein vorgegebenes Ziel zu minimal möglichen Kosten erreichen können, ist es zunächst unabdingbar, sämtliche Kosten zu erheben, die mit den entsprechenden Maßnahmen einhergehen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass regulatorische Maßnahmen regelmäßig nicht nur direkte Kosten bei der Umsetzung und Einhaltung bei den Adressaten verursachen, sondern darüber hinaus weitere und ggf. im Vergleich dazu noch höhere Kosten im Sinne der allgemeinen Wohlfahrt anfallen. (Zur Erinnerung sei an dieser Stelle nochmals auf die in Abschnitt 2.2.1 eingeführte Systematik regulatorischer Kosten verwiesen.) Neben den direkten Kosten zur Umsetzung und Einhaltung fallen bei den Adressaten der Regulierung auch indirekte Kosten an, beispielsweise infolge einer nötigen Anpassung der Aufbau- oder Ablauforganisation oder aufgrund von Änderungen des Geschäftsmodells. Darüber hinaus verursachen regulatorische Maßnahmen auch Kosten bei mittelbar Betroffenen, beispielsweise den Kunden der regulierten Unternehmen, wenn infolge der Regulierung Produkte teurer werden oder bestimmte Leistungen nicht mehr angeboten werden. Schließlich fallen auch regulatorische Kosten für Dritte – zumeist die Gesellschaft als Ganzes – an, wenn beispielsweise regulatorische Maßnahmen zu Wettbewerbsverzerrungen auf den regulierten Märkten führen, die wiederum auf andere Wirtschaftsbereiche negativ ausstrahlen können.

Neben der Berücksichtigung der unterschiedlichen Arten regulatorischer Kosten ist jedoch auch der Zeitpunkt der Kostenerhebung von Bedeutung. So ist es einerseits erforderlich, im Vorgriff auf eine regulatorische Maßnahme die erwarteten Kosten dieser Maßnahme möglichst genau abzuschätzen und dabei – wie beschrieben – einen möglichst umfassenden Begriff von regulatorischen Kosten zugrunde zu legen. So kann festgestellt werden, ob die Einführung einer regulatorischen Maßnahme in der Tat gerechtfertigt ist, daher ob die erwarteten Kosten geringer ausfallen als der erwartete Nutzen (siehe hierzu auch Abschnitt 7.4). Neben dieser Ex-ante-Betrachtung ist andererseits aber auch eine Ex-post-Analyse der tatsächlich angefallenen Kosten durchzuführen. Hierdurch können im „Nachgang“ unerwartete Ineffizienzen identifiziert und ggf. notwendige Anpassungen an den Maßnahmen vorgenommen werden.²¹¹

²¹¹ Zudem können – im Sinne eines übergeordneten regulatorischen Lernprozesses – aus einer Analyse der Abweichungen zwischen den Ex-ante- und Ex-post-Kostenschätzungen Rückschlüsse darüber gezogen werden, wie zukünftig eine genauere Ex-ante-Kostenschätzung durchgeführt werden kann.

Zwar ist eine Ermittlung der *mittelbaren* Regulierungskosten – und hier insbesondere die Ex-ante-Kostenschätzung – mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten verbunden. Sie müssen dennoch Berücksichtigung finden. Als Beispiel dienen, wie bereits angesprochen, die möglichen weiterreichenden Implikationen regulatorischer Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz. Die mögliche Bedeutung dieser Kosten wird nachfolgend dargestellt.

Ein Ansatz könnte hier sein, die bereits erfolgte oder noch geplante Reaktion der Banken abzuschätzen, daher beispielsweise, inwieweit die Banken bereits auf die regulatorischen Vorgaben und die damit verbundenen Kosten mit einer Anpassung oder Einschränkung ihres Produkt- und Beratungsangebots im Wertpapierbereich reagiert haben. Die Ergebnisse der Befragung in dieser Studie, so etwa zur Verschiebung von Markt- zu Marktfolgetätigkeiten oder aber zur Beschränkung der Innovationskraft, sind hier weitere (zunächst qualitative) Anhaltspunkte. Auch die wettbewerblichen Implikationen, die wiederum über die reinen unmittelbaren Kosten bei den Adressaten hinausgehen, lassen sich durch Marktanalysen verknüpft mit Befragungen abschätzen, wie es auch oft bei Kosten-Nutzen-Analysen praktiziert wird.²¹²

Empfehlung: *Es gilt die Kosten regulatorischer Maßnahmen in der gesamten EU zu erheben und zu quantifizieren – sowohl vor der Einführung (ex ante) als auch in einer nachträglichen oder laufenden Evaluation (ex post). Dies darf sich nicht auf die direkt bei den Adressaten der Regulierung entstehenden oder entstandenen Kosten beschränken, sondern muss zwingend indirekte Kosten für die Adressaten sowie Kosten berücksichtigen, die bei anderen Parteien (einschließlich der Nutzer der entsprechenden Produkte und Dienstleistungen) anfallen und sich beispielsweise aus einer Einschränkung der Leistungen der Banken ergeben können.*

Beispiel 1: Dieser Empfehlung wird auf europäischer Ebene bereits in gewissem Umfang nachgekommen. Die im Rahmen des im Mai 2015 verabschiedeten „Better Regulation Package“²¹³ von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtssetzung“ sieht unter anderem eine Folgenabschätzung („Impact Assessment“) für solche Maßnahmen vor, „bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu rechnen ist.“²¹⁴ Gemäß den „Impact Assessment Guidelines“ der Kommission sind dabei sowohl direkte als auch indirekte Folgen bei allen von der Maßnahme potenziell betroffenen Akteuren zu berücksichtigen.²¹⁵ Hierbei sollen die anfallenden Kosten möglichst umfassend und – soweit umsetzbar – quantifiziert erhoben werden. Aber auch hinsichtlich der Abschätzung der rein direkten unmittelbaren Kosten gibt es noch Verbesserungspotenzial. Zwar ist die Folgenabschätzung in der „Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtssetzung“ der Kommission verankert. Dennoch sollte zukünftig noch stärker als bislang versucht werden, eine Quantifizierung der voraussichtlich entstehenden Kosten vorzunehmen.²¹⁶

²¹² Wie nachfolgend dargestellt wird, ist die englische Finanzaufsicht zu einer solchen weitergehenden Abschätzung der Implikationen ihrer Maßnahmen verpflichtet. Einer der Autoren dieser Studie war hier wiederholt in einem Team akademischer Berater involviert. Hierbei ist es nicht unüblich, dass die Finanzaufsicht auch den Input der Wettbewerbsbehörde (daher der jetzigen Competition and Market Authority) sucht und explizit Szenariorechnungen durchführt, inwieweit etwa eine Deckelung von Zinsen oder die Beschränkung von Provisionen zu Marktaustritten führt.

²¹³ Eine Übersicht über die Maßnahmen des „Better Regulation Package“ findet sich unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm.

²¹⁴ Europäische Kommission (2015a), S. 5.

²¹⁵ Europäische Kommission (2009), S. 30.

²¹⁶ Eine Übersicht über die von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzungen findet sich unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2015_en.htm. Bei Durchsicht der Folgenabschätzungen für Maßnahmen im Finanzsektor zeigt sich allerdings, dass mitunter die Kosten-Nutzen-Analyse rein qualitativ durchgeführt wurde (siehe dazu auch Abschnitt 7.4).

Beispiel 2: Im Rahmen der Finanzmarktregulierung wird der Forderung nach einer Ex-post-Analyse eingeführter Maßnahmen bereits zum Teil Rechnung getragen. So hat die Europäische Kommission im Jahr 2014 ihren Bericht „Economic Review of the Financial Regulation Agenda“ vorgestellt, der unter anderem das Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen, potenzielle Kosten sowie mögliche ungewünschte Nebeneffekte analysiert. Darüber hinaus existieren für eine Reihe von Maßnahmen sogenannte „Review Clauses“, die eine Ex-post-Evaluierung der entsprechenden Maßnahme nach zwei bis fünf Jahren vorsehen.²¹⁷ Diese institutionalisierte Form der Ex-post-Analyse regulatorischer Maßnahmen ist ausdrücklich zu begrüßen, aber es bleibt abzuwarten, wie weitgehend die entsprechenden Analysen sind, welche Schlüsse daraus gezogen werden und ob dann der politische Wille besteht, Regulierungen zurückzunehmen oder entsprechend tief greifend abzuändern.

Beispiel 3: Ein praktiziertes Beispiel bezüglich der direkten Kosten für die unmittelbar betroffenen Adressaten der Regulierung stellt das „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“ der American Bankers Association dar.²¹⁸ Hierbei handelt es sich um eine Excel-Datei, in die die wöchentlich und/oder monatlich aufgewendete Arbeitszeit für verschiedene regulatorische Maßnahmen im amerikanischen Finanzsektor detailliert eingetragen werden kann. Aus den Eingaben werden automatisch sowohl die gesamten Aufwendungen für Regulatorik als auch verschiedene weitere Kennzahlen berechnet. Diese Zahlen können dann zum Zwecke der Evaluierung der regulatorischen Maßnahmen an die Aufsicht weitergegeben werden. Ein Ausschnitt des Erfassungsbogens des „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“ findet sich in Anhang 13.

7.2.2.2 Reduktion der regulatorischen Kosten

Neben der Ermittlung der unmittelbaren und mittelbaren Kosten einer regulatorischen Maßnahme ist weiterhin sicherzustellen, dass die mit der Maßnahme angestrebten Ziele zu minimal möglichen Kosten erreicht werden. Eine Möglichkeit, dies sicherzustellen, ist es, die von der Europäischen Kommission entwickelten „Better Regulation Guidelines“ bei der Konzeption und Umsetzung einer Maßnahme zu berücksichtigen.²¹⁹ Diese Leitlinien betrachten den Regulierungsprozess ganzheitlich und umfassen Empfehlungen hinsichtlich der Planung regulatorischer Maßnahmen, der Konsultation betroffener Parteien, der Folgenabschätzung, der Konzeption und Umsetzung von Maßnahmen, der Überwachung des Umsetzungsprozesses sowie der Maßnahmenevaluation.

Auf der Stufe der Planung regulatorischer Maßnahmen sehen die Leitlinien vor, dass zunächst der bestehende Rechtsrahmen überprüft wird und dass nach alternativen Lösungsmöglichkeiten für das identifizierte Problem zu suchen ist. Darüber hinaus sollte vor allem bei umfassenden Maßnahmen von Beginn an ein klarer Fahrplan definiert sein, an dem sich das weitere Vorgehen orientiert und der sicherstellt, dass Einzelmaßnahmen auf ein gemeinsames Ziel hin ausgerichtet sind. Die Beachtung der Empfehlungen zur Planung regulatorischer Maßnahmen kann auf unterschiedliche Arten zu einer Kostenminimierung beitragen. So kann beispielsweise durch die Analyse des bestehenden Rechtsrahmens sichergestellt werden, dass neue Maßnahmen bestehendem Recht nicht widersprechen, wodurch kostspielige Anpassungen unterbleiben können. Auch ist denkbar, dass sich durch die Analyse des Status quo Möglichkeiten identifizieren lassen, wie anstelle der Einführung neuer Maßnahmen bereits bestehende Maßnahmen angepasst werden können, was sich ebenfalls Kosten mindernd auswirkt.

²¹⁷ Eine Liste mit Maßnahmen, die eine „Review Clause“ beinhalten, findet sich in Anhang 3 des Berichts „Economic Review of the Financial Regulation Agenda.“

²¹⁸ Der Fragebogen steht zum Download bereit unter <http://www.aba.com/Compliance/Pages/BkRegBurden.aspx>.

²¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2015b).

So wird beispielsweise vonseiten der betroffenen Finanzinstitute beklagt, dass die gegenwärtig gültigen Maßnahmen teilweise ineffiziente Überschneidungen bzw. Dopplungen beinhalten und sich in manchen Fällen sogar widersprüchliche Regelungen finden (vgl. Kapitel 6 sowie auch die Ergebnisse der Interviews in Anhang 1).²²⁰ Zukünftig sollte noch stärker versucht werden, durch eine umfassende Analyse des bestehenden Rechtsrahmens sowie durch einen klar definierten Fahrplan Dopplungen und Widersprüche zu vermeiden.

Im Rahmen des Konsultationsverfahrens sind alle potenziell von der Maßnahme betroffenen Akteure möglichst früh in den Regulierungsprozess mit einzubeziehen und es ist ihnen genügend Zeit für Stellungnahmen einzuräumen. Die umfassende Konsultation betroffener Akteure kann aus unterschiedlichen Gründen dazu beitragen, die entstehenden regulatorischen Kosten möglichst gering zu halten. Da die Betroffenen die internen Abläufe in den Unternehmen deutlich besser kennen als die Aufsichtsbehörden, können diese bei der Gestaltung regulatorischer Maßnahmen wertvolle Hinweise geben, wie die verfolgten Ziele bestmöglich und mit geringstmöglichen Kosten erreicht werden können. Darüber hinaus können die Betroffenen im Rahmen der Konsultationen auf Wechselwirkungen zwischen bestehenden und geplanten Maßnahmen aufmerksam machen, die zuvor noch keine Berücksichtigung fanden.

Bei der Konzeption regulatorischer Maßnahmen ist darauf zu achten, dass diese klar und verständlich formuliert sind und Missverständnisse und Fehlinterpretation bestmöglich ausgeschlossen werden. Auch sollten sie möglichst wenig Raum für unterschiedliche Interpretationen bieten, um auf diese Weise den Grad an Rechtsunsicherheit zu minimieren. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Adressaten der Regulierungsmaßnahmen diese korrekt umsetzen, somit also keine nachträglichen Anpassungen seitens der Betroffenen erforderlich wird. Wie bereits dargestellt, finden sich in den Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung verschiedentlich Inkonsistenzen, beispielsweise bei der Definition bestimmter Begriffe.²²¹

Weiterhin ist gemäß der Leitlinien zu beachten, dass bereits bei der Konzeption regulatorischer Maßnahmen berücksichtigt wird, wie die entsprechenden Maßnahmen in nationales Recht umgesetzt werden und wie die Mitgliedsstaaten die Einhaltung der Vorgaben durch die Adressaten der Regulierung überwachen. Weiterhin sollen angemessene Bestimmungen für die Übergangsphase, in der die Anpassung des nationalen Rechtsrahmens erfolgt, im Rahmen sogenannter „implementation plans“ berücksichtigt werden. Dies kann dazu beitragen, regulatorische Kosten möglichst gering zu halten, indem bereits bei der Konzeption einer Maßnahme berücksichtigt wird, inwiefern die Mitgliedsstaaten einen Anreiz haben, bei der Umsetzung der Maßnahme in nationales Recht über den ursprünglichen Regelungsumfang hinausgehende Regelungen zu erlassen (sog. „gold-plating“), was zu einem europaweit uneinheitlichen Rechtsrahmen und zu höheren Kosten insbesondere für international tätige Institute führen würde. In diesem Punkt muss auch gefordert werden, dass eine Abwägung der nach Möglichkeit quantifizierten Kosten und Nutzen insbesondere bei der Vorwegnahme oder dem „gold-plating“ durch nationale Maßnahmen erfolgt – was dann durch den deutschen Gesetzgeber und die deutsche Aufsicht erfolgen muss.²²²

Empfehlung: *Zur Minimierung regulatorischer Kosten ist der gesamte regulatorische Prozess – von der Planung über die Konzeption bis hin zur Implementierung und Ex-post-Analyse einer Maßnahme – zu betrachten. Hierzu geben die aktuell von der Europäischen Kommission erstellten „Better Regu-*

²²⁰ Vgl. auch Bundesverband deutscher Banken (2013), S. 5-6; Die Deutsche Kreditwirtschaft (2014), S. 4.

²²¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Bundesverband deutscher Banken (2013), Die Deutsche Kreditwirtschaft (2014) und Bundesministerium der Finanzen (2015).

²²² Auf die Rolle des Normenkontrollrats wird an anderer Stelle eingegangen.

lation Guidelines“ Anhaltspunkte. Konkret ergeben sich aus der vorliegenden Studie Verbesserungspotenziale bereits bei der Vermeidung von Inkonsistenzen oder aber bei der Ausgestaltung des zeitlichen Rahmens der Einführung neuer Maßnahmen (unter Einbezug aller Urheber und Adressaten).

Der letzte Schritt im Rahmen der Leitlinien umfasst die fortwährende Überprüfung bereits implementierter Maßnahmen im Hinblick darauf, ob diese die ursprünglich verfolgten Ziele auch tatsächlich erreicht haben bzw. erreichen und ob die Regelungen noch immer benötigt werden. Hierdurch können insbesondere Maßnahmen identifiziert werden, die entweder den ursprünglich verfolgten Zweck nicht erfüllt haben oder die aufgrund veränderter Rahmenbedingungen obsolet geworden sind. In beiden Fällen kann die Anpassung oder ggf. die Streichung einer ineffektiven Maßnahme zu einer Senkung der regulatorischen Kostenbelastung führen.

Zur Abschätzung der Folgen einer regulatorischen Maßnahme sehen die Leitlinien vor, dass zunächst eine klare Identifikation des zu lösenden Problems sowie der Kriterien, anhand derer der Grad der Zielerreichung beurteilt werden kann, erfolgen muss, bevor eine umfassende Folgenabschätzung durchgeführt wird. Auf diese Forderung, die über die Erfassung der Kosten allein hinausgeht, wird im nachfolgenden Abschnitt im Rahmen der Empfehlungen hinsichtlich einer übergreifenden Kosten-Nutzen-Analyse eingegangen. Denn die Konkretisierung eines zugrunde liegenden Marktversagens und die Abschätzung des Nutzens, so etwa von mehr Daten höherer Granularität, bleiben oft aus. Durch eine sorgfältige Folgenabschätzung können die Kosten regulatorischer Maßnahmen verringert werden, da auf diese Weise bereits vor Einführung einer Maßnahme überprüft werden kann, ob die daran geknüpften Ziele überhaupt erreicht werden oder ob ggf. alternative Maßnahmen zur Zielerreichung existieren. Hierdurch wird eine kostspielige nachträgliche Anpassung regulatorischer Maßnahmen vermieden.

7.3 Berücksichtigung von Proportionalität

7.3.1 Hintergrund

In dieser Studie wurde weitgehend ein Proportionalitätsbegriff verwendet, der die Kosten der Regulierung allein zu Größenkennzahlen in Bezug setzt. (Dies wurde besonders deutlich bei der Berechnung entsprechender Durchschnittskosten in Abschnitt 2.3). Insgesamt wurde in diesem Zusammenhang deshalb durchweg von einer ggf. mangelnden (Kosten-)Proportionalität gesprochen. Wie bereits ausgeführt wurde, ist die Berücksichtigung einer solchen (Kosten-)Proportionalität Teil der Best-Practice-Anforderungen, die an die Regulierung gestellt werden. Dadurch sollen u. a. (Wettbewerbs-)Verzerrungen im Markt zugunsten bestimmter Organisationsformen und Betriebsgrößen verhindert werden. In Abschnitt 7.3.2 werden nun Implikationen einer solchen mangelnden (Kosten-)Proportionalität dargestellt, die sich insbesondere aus der Rolle gerade kleiner, dezentral agierender Banken im Rahmen des deutschen Finanzsystems ergeben.

Hierbei muss allerdings noch einmal betont werden, dass sich die Ausführungen in dieser Studie insgesamt an dem verwendeten Begriff der (Kosten-)Proportionalität orientieren und dabei in vielerlei Hinsicht das Prinzip der Proportionalität nicht vollständig erfassen. Insbesondere wird damit nicht versucht, dem Begriff und der Bedeutung der Proportionalität in der Bankenregulierung insgesamt gerecht zu werden. Dort setzt die Einforderung von Proportionalität sowohl bei den bankinternen Instrumenten und Prozessen an, deren Ausgestaltung nicht nur die Größe und das Geschäftsvolumen, sondern auch die Risikostruktur widerspiegeln müssen, als auch bei den Prüfungen durch die Aufsicht, die in ihrer Häufigkeit und Intensität auf das Risiko und die Qualität der bankinternen Prozesse abgestimmt sein müssen. Es ist damit deutlich, dass der in dieser Studie verwendete (Kosten-)Proportionalitätsbegriff gerade die Risikodimension nicht widerspiegelt. Allerdings findet sich auch dort insbe-

sondere die Institutsgröße als wichtige Kennzahl für die Beurteilung des in dieser Weise definierten „Proportionalitätsprinzips“.²²³

In diesem Abschnitt wird daher allein auf die Implikationen einer mangelnden (Kosten-)Proportionalität der regulatorischen Maßnahmen, wie sie in Abschnitt 2.3 definiert wurde, eingegangen. Darauf aufbauend werden dann wiederum Empfehlungen entwickelt (Abschnitt 7.3.3), wie Kostenproportionalität stärker Berücksichtigung finden kann. Dabei soll nicht auf einzelne Maßnahmen und die mögliche Anpassung oder zukünftige Ausgestaltung dieser abgestellt werden. Die Empfehlungen richten sich stattdessen allgemeiner darauf, wie unabhängig von der entsprechenden Maßnahme die in dieser Studie behandelte (Kosten-)Proportionalität gewährleistet werden kann. Es werden dabei wiederum sowohl Empfehlungen für die (bessere) Erfassung möglicher Verletzungen der (Kosten-)Proportionalität abgeleitet sowie Empfehlungen für eine bessere Berücksichtigung der (Kosten-)Proportionalität.

7.3.2 Illustration: Mögliche weiterreichende Implikationen der Verletzung der Proportionalität

7.3.2.1 Auswahl

Im quantitativen Teil dieser Studie standen die direkten Kosten für die unmittelbar betroffenen Adressaten der Regulierung im Vordergrund. Eine Quantifizierung der entsprechenden Kosten der Umsetzung und Anwendung der regulatorischen Anforderungen ist mit Sicherheit in der Regel einfacher, als die Erhebung indirekter Kosten bei den Adressaten, die nur qualitativ angesprochen wurden, aber auch die Erhebung von Kosten, die bei den unmittelbar betroffenen Parteien wie den Kunden anfallen. Wie mehrmals betont wurde, müssen allerdings diese Kosten zwingend mit berücksichtigt werden, um eine vollständige Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen zu gewährleisten. Die Darstellung in diesem Abschnitt veranschaulicht dies und bietet den Hintergrund für die sich daran anschließenden Empfehlungen.

Hierbei wird der Fokus auf die Anlageberatung gelegt. Dies liegt zum einen aufgrund der dargestellten relativ hohen direkten regulatorischen Kosten bei den Adressaten nahe. Es zeigte sich bei der Gegenüberstellung zum Ertrag des Wertpapiergeschäfts, dass hier die Implikationen besonders für kleine Institute sehr groß sind – möglicherweise da hier stückfixe Kosten der Beratung auf geringere Volumina und Erträge pro Beratung umgelegt werden können. Neben den Implikationen aus der absoluten Höhe der regulatorischen Kosten ist folglich auch hier nach den Implikationen aus einer mangelnden (Kosten-)Proportionalität zu fragen.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen in Abschnitt 3.3.3 muss hierbei die besondere Rolle der Filialbanken bei der Anlageberatung berücksichtigt werden und damit auch die Rolle, die auch kleinere Genossenschaftsbanken bei der Bereitstellung von Beratungsdienstleistung in der Fläche übernehmen.

²²³ Vgl. etwa Bundesministerium der Finanzen (2015, S. 13): „Für die Finanzmarktregulierung besagt das Proportionalitätsprinzip, dass bankinterne Instrumente der operativen Aufsicht proportional zur Größe, zum Geschäftsvolumen und zur Risikostruktur des Institutes sein und aufsichtliche Überprüfungsprozesse hinsichtlich Häufigkeit und Intensität proportional zur Qualität der institutsinternen Prozesse sein müssen. So dürfen kleine und mittlere Institute etwa durch strenge Eigenmittel- und Compliance-Anforderungen nicht in Bedrängnis geraten. (...) Das Proportionalitätsprinzip kommt bei sämtlichen Regulierungsvorhaben des Finanzmarktes zur Anwendung. Die Berücksichtigung und Beachtung dieses Grundsatzes ist eine *conditio sine qua non* bei allen regulatorischen Maßnahmen – national wie europäisch.“ Vgl. auch Hartmann-Wendes et al. (2009, S. 23): „Grundsätzlich soll gewährleistet sein, dass die Sophistizität der Risikosteuerungsmethoden der Bedeutung einer Risikoart für das Gesamtrisiko der Bank entspricht und proportional mit der Komplexität der betriebenen Geschäfte steigt. Umgekehrt soll auch der aufsichtliche Überprüfungsprozess dem Risikoprofil und der Größe einer Bank Rechnung tragen (Prinzip der doppelten Proportionalität).“

Die möglichen Implikationen einer Einschränkung des Angebots an Anlageberatung werden daher in Abschnitt 7.3.2.2 behandelt.

Da die regulatorischen Kosten direkt bei der Anlageberatung anfallen und damit (zumindest anteilig) durch eine Änderung oder Verringerung des Angebots an Wertpapierberatung verringert werden können, insbesondere um dadurch Verluste in diesem Geschäftsbereich zu vermeiden, ist hier die Wirkungskette zwischen den regulatorischen Maßnahmen und selbst den mittelbaren Auswirkungen auf die Kunden relativ direkt. In Abschnitt 3.3.2 wurde zudem dargestellt, dass Genossenschaftsbanken eine wesentliche Funktion nicht nur gegenüber Privathaushalten bei der Vermögensbildung und damit Anlageberatung haben, sondern gegenüber vor allem kleinen und mittleren Unternehmen bei der Finanzierung der Investitionen über die Kreditvergabe. Im Rahmen der Einengung der in dieser Studie primär behandelten regulatorischen Maßnahmen wurden allerdings die Maßnahmen ausgeklammert, die direkt eine Auswirkung auf den Umfang und die Kosten der Kreditvergabe haben (so insbesondere verschärfte Eigenkapital- oder Liquiditätsvorschriften). Zu befürchten ist allerdings, dass sich eine durch die regulatorischen Kosten insgesamt reduzierte Profitabilität unabhängig davon, in welchen Bereichen diese Kosten entstehen, negativ auf alle Geschäftsbereiche auswirkt.²²⁴

7.3.2.2 Beispiel: Implikationen einer Einschränkung von Anlageberatung

In Abschnitt 3.3.3 wurde die wesentliche Bedeutung der Banken in Deutschland für die Vermögensbildung privater Haushalte dargestellt. Es zeigte sich auch, dass in Deutschland dem Finanzvermögen allgemein eine große Bedeutung zukommt. Dies betrifft auch Haushalte mit geringerem Bruttovermögen, insbesondere da in Deutschland die Vermögensbildung über Immobilien – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – weniger ausgeprägt ist. Sofern private Haushalte ihr Finanzvermögen teils in Wertpapieren anlegen, zeigte es sich ferner, dass die entsprechenden Portfolios privater Haushalte mehrheitlich einen relativ geringen Wert aufweisen. Trotzdem ist den Haushalten Beratung wichtig, wie anhand von Umfragen dargestellt wurde. Der Vermögensbildung und Wertpapieranlage kommt zudem vor dem Hintergrund der privaten Altersvorsorge, die zunehmend in den Vordergrund rückt, allgemein eine große Rolle zu, wie ebenfalls in Abschnitt 3.3.3 ausgeführt wurde. Verbunden damit ist auch die Beratung in Hinblick auf staatlich geförderte Anlageprodukte, etwa im Rahmen der Riester-Rente.

Eine passende Anlagestrategie erfordert gute Kenntnisse der Funktionsweise verschiedener Anlageprodukte. Ein Großteil der Bevölkerung verfügt jedoch nicht über das notwendige Wissen, um eine adäquate Anlagestrategie eigenständig zu identifizieren und umzusetzen. Anlageberatung wird deshalb von der Mehrheit der Anleger gewollt und gesucht. Die Anlageberatung in Deutschland erfolgt größtenteils durch Banken, die eine Beratung vor Ort anbieten. In ländlichen Regionen sind sie oft die einzigen Finanzinstitutionen, die überhaupt Beratungsleistungen anbieten (vgl. Abschnitt 3.3.3.2). Es ist dieser Hintergrund, vor dem die Fragen nach den Implikationen der zunehmenden Regulierung im Bereich der Anlageberatung gestellt werden müssen.

²²⁴ Gerade für Genossenschaften kann hier der folgende Wirkungsmechanismus greifen. Aufgrund eines durch die zunehmende Regulatorik insgesamt geschmäleren Ertrags sinkt die Möglichkeit, durch einbehaltene Gewinne Eigenkapital aufzubauen. Auch wenn die Erhöhungen der regulatorischen Eigenkapitalanforderungen im Zuge von Basel III für eine „typische“ Genossenschaft aktuell, nach Aussage der Teilnehmer der Workshops (vgl. Abschnitt 4.3), keine wesentliche Beeinträchtigung der Geschäftspolitik mit sich bringen, so können sich daraus bei entsprechend erhöhten Kosten und verringertem Ertrag Herausforderungen ergeben (vgl. auch Schätzle (2013)). Denn das Eigenkapital der Genossenschaftsbanken besteht im Aggregat zum allergrößten Teil aus Rücklagen, die wesentlich aus einbehaltenen Gewinnen entstanden sind. (Das gezeichnete Kapital, das bei den meisten Genossenschaftsbanken identisch mit dem Geschäftsguthaben der Mitglieder ist, stellt die zweitgrößte Eigenkapitalposition dar.)

Die Darstellung der verschiedenen Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes in Abschnitt 6.3 verdeutlichte die Ergebnisse des Fragebogens, wonach den Banken aus der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes vor allem erhebliche laufende Kosten entstehen. Bezogen auf die Bilanzsumme als Größenkennzahl, wiesen diese Kosten zwar eine relativ stärkere Proportionalität auf, als das beispielsweise beim Meldewesen der Fall war. Es zeigte sich allerdings dann, dass gerade bei kleinen Banken die Kosten im Verhältnis zum Ertrag aus dem Wertpapiergeschäft wesentlich stärker zu Buche schlagen. Die Gründe dafür können in den in Abschnitt 2.3.3 besprochenen stückfixen Kosten liegen. Diese fallen dann weniger ins Gewicht, wenn sie (hier etwa pro Beratungsgespräch) über eine höhere Anlagesumme umgelegt werden können oder aber, in der Gesamtsicht, mit einem höheren Ertrag verrechnet werden können.

Insgesamt ergab sich aus der Kostenschätzung aufgrund der Angaben im Fragebogen zusammen mit den gemeldeten Ertragswerten, dass der Ertrag aus dem Wertpapiergeschäft für kleine Banken nicht die damit zusammenhängenden laufenden regulatorischen Kosten deckt. Es liegt damit nahe zu fragen, inwieweit gerade diese Banken in Zukunft noch im gleichen Umfang Wertpapierberatung anbieten werden. Vor dem Hintergrund, dass gerade im ländlichen Bereich Beratung vor Ort im Einzelfall ausschließlich von kleinen Banken angeboten wird, muss daher eine adäquate Berücksichtigung der Kosten von Regulierung auch das Szenario mit berücksichtigen, dass sich das Beratungsangebot für Haushalte im Einzelfall wesentlich verschlechtert. Beschränkt man die Darstellung allein auf das entsprechende Finanzvermögen, so sind insbesondere die folgenden Szenarien denkbar. Zum einen könnten private Anleger dann auf Beratung verzichten und als Selbstentscheider in Wertpapiere investieren.²²⁵ Für viele potenzielle Anleger mag allerdings die naheliegende Alternative darin bestehen, nicht mehr in Wertpapiere zu investieren und stattdessen mehr Vermögen liquide in Spareinlagen zu halten. Nachfolgend werden exemplarisch die möglichen (finanziellen) Implikationen daraus dargestellt.

Ertragslücke ohne Wertpapieranlage(-beratung)

Ohne eine Wertpapieranlage ergibt sich typischerweise eine Ertragslücke. Um diese zu quantifizieren, werden in der Rechnung Spareinlagen als Referenzpunkt gewählt. Spareinlagen sind unter der deutschen Bevölkerung sehr verbreitet. Die Deutsche Bundesbank stellt Informationen über den volumengewichteten Durchschnitt der Zinssätze für Spareinlagen auf einer monatlichen Basis zur Verfügung und zusätzliche Informationen über die gesamte Höhe der Spareinlagen in Sichtgeld- und Termingeldkonten (ebenfalls pro Monat). Auf dieser Basis wird die Verteilung zwischen Sicht- und Termineinlagen für einen „durchschnittlicher Sparer“ gewählt und es werden die durchschnittlichen (historischen) Zinssätze berechnet (weitere Details in Anhang 14).²²⁶ Es werden ferner zwei Sparszenarien betrachtet:

Anlage 1: Eine einmalige Anlage in Höhe von 10.000 € über 10 Jahre.

Anlage 2: Jährliche Anlage von 1.000 € über 10 Jahre.

Die entsprechende Anlage in Einlagen wird nun mit einer (ggf. auf Beratung basierenden) Wertpapieranlage verglichen.²²⁷ Wie im Fall der Spareinlagen werden wiederum die beiden Anlageszenarien

²²⁵ Anleger, die bereits hinreichend Vorwissen und Erfahrung mit sich bringen, können dieses ggf. mit den relativ neuen Beratungsdienstleistungen von Online-Anbietern (insbesondere sog. „Robo-Advice“) verbinden.

²²⁶ Hier wird ein Zeithorizont von 10 Jahren gewählt. Es wird damit vermieden, Prognosen über einen ähnlich langen Zeitraum anzustellen.

²²⁷ Hierbei werden die Nettoerträge eines Portfolios aus Aktien, Fondsanteilen und Anleihen berechnet. Ein „durchschnittliche Portfolio“ wird aus Daten aus einer repräsentativen Umfrage unter deutschen Haushalten errechnet (weitere Details im Anhang). Dies geht von einem Aktienanteil von 17 %, einem Fondsanteil von 62 % und einem Anteil von Anleihen in Höhe von 21 % aus. Zudem werden wiederum historische Renditen benutzt.

betrachtet. Durch den Vergleich des erwarteten Wertes in den beiden Szenarien und in Abhängigkeit von der Anlageform lässt sich somit die „Ertragslücke“ konkretisieren. Für die Anlage 1 ergibt sich, wie in Tabelle 10 angegeben:

Fall	Endvermögen	Ertrag	Ertragslücke
Einlagen	11.735 €	1.735 €	5.418 €
Wertpapiere	17.153 €	7.153 €	

Tabelle 10: Ertragslücke bei einmaliger Anlage

Die „Ertragslücke“ für eine wiederholte Anlage über 10 Jahre (Anlage 2) ist in Tabelle 11 dargestellt:

Fall	Endvermögen	Ertrag	Ertragslücke
Einlagen	10.931 €	931 €	2.284 €
Wertpapiere	13.215 €	3.215 €	

Tabelle 11: Ertragslücke bei jährlicher Anlage

Die resultierende Lücke ist in beiden Fällen beträchtlich. Dies liegt schlicht daran, dass die Erträge bei einer Wertpapieranlage zwischen drei und vier Mal höher sind, sogar nach Berücksichtigung der anfallenden Gebühren.²²⁸

Fehler bei der Wertpapieranlage ohne Beratung

In der akademischen Literatur ist eine Vielzahl von Verhaltensabweichungen individueller Investoren von den Empfehlungen der klassischen Finanzökonomik dokumentiert. So sind beispielsweise Portfolios nicht diversifiziert genug, weisen einen „Home Bias“ auf und werden zu oft umgeschichtet. In der folgenden Tabelle 12 ist eine Auflistung der häufigsten systematischen Fehler („Biases“) gegeben (eine detailliertere Darstellung findet sich im Anhang).

Die entsprechenden systematischen Fehler sind in einer breiten Literatur dokumentiert worden. Dort werden auch die durch diese Fehler von Selbstentscheidern zu tragenden Renditedefizite beziffert. Wichtig ist dabei auch, dass es bereits eine Reihe von empirischen Arbeiten mit Daten deutscher Privatanleger gibt, die diese Ergebnisse bestätigen. Im Anhang sind diese Arbeiten im Überblick dargestellt. Zwar lassen sich daraus wieder – nun aus den Anlagefehlern – Renditelücken errechnen, allerdings können hier keine Aussagen getroffen werden über die Vergleichbarkeit der Anleger in diesen Studien mit den Anlegern,²²⁹ die bei einer Einschränkung des Beratungsangebots etwa durch kleinere Genossenschaftsbanken die Entscheidungen selbst in die Hand nehmen.

²²⁸ Die Betrachtung vernachlässigt Unterschiede im Risiko. Die Berücksichtigung des Risikos sollte adäquat in einer Einzelfallbetrachtung erfolgen, um den individuellen Risiko-Ertrags-Präferenzen gerecht zu werden. Um das Risiko ohne Spezifizierung individueller Präferenzen zu berücksichtigen, kann anschaulich wie folgt vorgegangen werden. Für die betrachteten Anlagestrategien werden die Erträge in verschiedenen Szenarien berechnet. Darauf aufbauend werden die höchsten und niedrigsten Erträge miteinander verglichen. Die Erträge aus der Wertpapieranlage dominieren typischerweise auch weiterhin die Erträge aus den Spareinlagen (siehe Anhang 14).

²²⁹ Sie dokumentieren u. a. einen bis zu 4%-Abfall der Rendite von Selbstentscheidern gegenüber einem vergleichbaren Index. Im Vergleich zur Beratung muss der „Benchmark“ natürlich um die entsprechenden Gebühren und Provisionen angepasst werden.

Typische Fehler	Erklärung
Unterdiversifizierung	Es wird in zu wenige/zu korrelierte Wertpapiere investiert
Home Bias	Wertpapiere aus dem Heimatland werden bevorzugt, womit Diversifikationsvorteile entgehen
Local Bias	Präferenz für Wertpapiere mit lokalem Bezug
Excessive Trading	Wertpapierportfolios werden zu häufig umgeschichtet, um von angeblich überlegenem Wissen zu profitieren
Dispositionseffekt	Die Tendenz zum unbegründeten Verkaufen von „Siegerpapieren“
Trend Chasing	Kauf von Wertpapieren, die jüngst Kurssteigerungen erlebt haben („deterministisches“ Bild vom Marktgeschehen)
Lottery-Stock Preferences	Kauf von Wertpapieren, die Lotterielosen ähneln (geringer Kurs, hohe Volatilität und eine asymmetrische Ertragsverteilung)

Tabelle 12: Typische Fehler bei der Finanzanlage

7.3.3 Ableitung von Anforderungen und Empfehlungen

7.3.3.1 Ermittlung von Verletzungen der Proportionalität

Vor dem Hintergrund der vorausgehenden Ausführungen sollten regulatorische Maßnahmen stets daraufhin geprüft werden, ob sie das Prinzip der (Kosten-) Proportionalität erfüllen. Dies kann auf zweierlei Arten erfolgen. Zum einen kann bereits vor Einführung einer neuen Maßnahme eine Abschätzung darüber getroffen werden, ob die damit verbundenen Kosten (voraussichtlich) proportional sein werden. Zum anderen sollte aber auch nach erfolgter Implementierung, ggf. nach Verstreichen einer angemessenen Anpassungszeit, überprüft werden, ob die erwartete (Kosten-)Proportionalität in der praktischen Umsetzung auch tatsächlich gegeben ist oder ob eine Anpassung der Maßnahmen erforderlich ist.

Ein wesentliches Element zur Ex-ante-Abschätzung der (Kosten-)Proportionalität ist eine umfassende Konsultation aller von der Maßnahme betroffenen Parteien. Diese können wertvolle Hinweise darauf geben, welche Kosten (voraussichtlich) mit der Umsetzung und Einhaltung der Maßnahme verbunden sein werden. Sofern im Rahmen des Konsultationsprozesses explizit darauf geachtet wird, auch vergleichsweise kleinen Marktteilnehmern eine Stimme zu geben, kann auf dieser Grundlage eine fundierte Einschätzung der (Kosten-)Proportionalität erfolgen. Um hier die Hürden gerade für kleinere Institute niedrig zu halten, sind von den von der Aufsicht oder dem Gesetzgeber damit betrauten Akteuren nach Möglichkeit bereits getestete strukturierte Fragebögen zu verwenden. Es sollte hierbei bereits vorab versucht werden, mögliche Gründe einer fehlenden (Kosten-)Proportionalität ausfindig zu machen, so etwa hohe Fixkosten der Umsetzung einer Maßnahme oder aber hohe Anforderungen an die interne Fachkompetenz, um gezielt die entsprechenden Daten zu erheben.²³⁰

Beispiel: Ein Beispiel hierfür stellt die Analyse des United States Government Accountability Office dar.²³¹ Dieser Bericht analysiert, welche Belastungen speziell bei „Community Banks“ und „Credit Unions“ durch Maßnahmen des Dodd-Frank Act anfallen. Auf europäischer Ebene gibt es ebenfalls bereits Ansätze. So veröffentlichte die Europäische Kommission im Jahr 2013 einen Bericht zu „Smart

²³⁰ Sowohl im Rahmen der Ex-ante-Abschätzung als auch bei der Ex-post-Analyse der (Kosten-)Proportionalität kann auf den in Abschnitt 2.3.2 verwendeten (oder ähnliche) Analyserahmen zurückgegriffen werden. Hierzu kann der Versuch unternommen werden, eine Unterscheidung der entstehenden Kosten in Fixkosten, stückfixe Kosten und variable Kosten vorzunehmen.

²³¹ Der Bericht ist online unter <http://www.gao.gov/assets/650/648210.pdf> verfügbar.

Regulation – Responding to the Needs of Small and Medium-Sized Enterprises²³², der sich jedoch generell auf kleine und mittlere Betriebe aller Branchen bezieht. Hier könnte noch stärker auf die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen speziell im Bankensektor eingegangen werden.

Empfehlung: Sowohl im Vorfeld als auch nach Einführung einer regulatorischen Maßnahme sollte eine Abschätzung bzw. Analyse der Proportionalität der Maßnahme erfolgen. Die Ex-ante-Bewertung der Proportionalität kann auf Basis eingehender Konsultationen mit den Betroffenen erfolgen. Die Ex-post-Analyse der Proportionalität sollte auf Basis tatsächlicher Kostendaten der Adressaten der Regulierung erfolgen, wobei allerdings die Balance gewahrt werden muss zwischen einer möglichst detaillierten Kostenerhebung einerseits und einem möglichst geringen Erhebungsaufwand für die Betroffenen andererseits.

7.3.3.2 Sicherstellung von Proportionalität

Proportionalität kann hergestellt werden, indem etwa durch Öffnungsklauseln eine Reduktion der regulatorischen Kostenlasten für kleine Institute erreicht wird.²³³ Allerdings müssen diese Optionen auch „faktisch“ verfügbar sein. Die Interviews legen allerdings nahe, dass dies aktuell nicht immer der Fall ist (vgl. Abschnitt 6.2.3 sowie Anhang 1).²³⁴

Neben der Schaffung von Vereinfachungsmöglichkeiten kann die Einhaltung des Prinzips der (Kosten-)Proportionalität auch durch entsprechend gewählte und ggf. angepasste Umsetzungsfristen befördert werden. Wie in Kapitel 6 bei der Diskussion der Proportionalität von Maßnahmen – insbesondere auch im Bereich des Meldewesens – diskutiert wurde, weisen kleine Banken Größenbedingt strukturelle Nachteile bei der Umsetzung und Einhaltung regulatorischer Maßnahmen auf.²³⁵

Empfehlung: Um sicherzustellen, dass eine regulatorische Maßnahme kostenproportional ist, können bei der Konzeption der Maßnahme Vereinfachungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen für Institute unterhalb einer kritischen Größe festgelegt werden. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass diese Öffnungsklauseln praktikabel sind (daher in Anspruch genommen werden) und dadurch spürbare Kostenreduktionen entstehen. Entsprechende Umsetzungsfristen können auch strukturelle Nachteile abmildern.

7.4 Kosten-Nutzen Analyse

7.4.1 Überblick

Bereits in Abschnitt 2.1 wurde die Abwägung der Kosten mit dem Nutzen eines regulatorischen Eingriffs als wesentliche Anforderung an die Regulierung dargestellt. Nur so kann sichergestellt werden,

²³² Dieser Bericht ist unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/1_en_act_part1_v4.pdf verfügbar.

²³³ Dies entspricht auch im Einzelfall dem zuvor angesprochenen Prinzip der doppelten Proportionalität in der Bankenaufsicht, das auf die Adäquanz der Risikosteuerungsmethoden und der Komplexität der betriebenen Geschäfte abstellt.

²³⁴ Hier wurde teilweise beklagt, dass es für die Inanspruchnahme bestimmter Öffnungsklauseln zunächst einer umfassenden Auseinandersetzung mit dem gesamten Regelwerk bedürfe, um die Anwendbarkeit und Ausgestaltung der Öffnungsklauseln zu verstehen. Zudem führe die Entscheidung für die Nutzung einer Öffnungsklausel zu einem Rechtsrisiko. Vor diesem Hintergrund gaben einige der Interviewten an, dass sie es vorzögen, auf die Nutzung von Vereinfachungsmethoden zu verzichten, um die damit verbundenen Risiken zu vermeiden.

²³⁵ In diesem Zusammenhang von besonderer Relevanz ist die Tatsache, dass kleine Banken häufig nur einen begrenzten Zugang zu internem Fachwissen und Fachpersonal in Bezug auf regulatorische Fragestellungen haben. Sie werden zwar durch Dienstleistungen des Verbandes unterstützt, diese können aber in der Regel nicht auf jedes Institut einzeln abgestimmt werden. Auch der Aufbau von Personal im Sinne von „Spezialisten für Regulatorik“ lohnt sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht für kleine Banken oft nicht.

dass es durch die Regulierung insgesamt sowie auch durch die jeweilige konkrete Maßnahme wirklich zu einer Wohlfahrtsverbesserung kommt. In den vorherigen Abschnitten wurden Empfehlungen abgeleitet, wie allgemein die Kosten minimiert werden können bzw. wie durch die bessere Berücksichtigung der (Kosten-)Proportionalität im Einzelfall hohe indirekte Kosten der Regulierung vermieden werden können. Der Fokus lag damit bislang gänzlich auf der Kostenseite. Die Erhebung des Nutzens ist für eine Kosten-Nutzen-Analyse ebenfalls zwingend notwendig. Dies gilt unabhängig davon, ob sich im Falle des Nutzens die Konkretisierung oder gar Quantifizierung schwieriger gestaltet.

Den Hintergrund für die am Ende dieses Abschnitts dargestellten Empfehlungen liefert nun eine Auseinandersetzung mit dem möglichen Nutzen aus einer Verschärfung der Anforderungen im Bereich des Meldewesens. Wie bereits im vorherigen Abschnitt erlaubt eine solche Konkretisierung an einem (Beispiels-)Fall eine Illustration der abgeleiteten Anforderungen und Empfehlungen.

Die konkrete Auswahl ist wie folgt begründet. Zum einen zeigte die Auswertung des Fragebogens, dass Maßnahmen im Bereich des Meldewesens als besonders belastend wahrgenommen werden bzw. dass die damit zusammenhängenden Kosten der Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben relativ hoch sind. Sowohl die Kosten insgesamt als auch die mangelnde (Kosten-)Proportionalität sprechen daher dafür, dass gerade im Bereich des Meldewesens der entsprechende Nutzen hinreichend konkretisiert werden sollte, um sicherzustellen, dass die Einführung neuer oder die Verschärfung bisheriger regulatorischer Maßnahmen die Wohlfahrt erhöht.

Ein weiterer Grund für die Betrachtung des Meldewesens in der Gesamtsicht einer Kosten-Nutzen-Analyse ist die Tatsache, dass gerade in diesem Bereich noch weitere Maßnahmen geplant sind bzw. die Implementierung bereits beschlossener Maßnahmen noch aussteht. Die Analyse des Fragebogens zeigte, dass gerade in diesem Bereich die Banken noch eine erhebliche zusätzliche Belastung erwarten. Konkret wird nachfolgend die Meldung von Einzelkrediten herausgegriffen. Es soll hier allerdings nicht der Nutzen einer (noch im Detail auszugestaltenden) Meldepflicht bzw. der Verschärfung und Erweiterung dieser konkretisiert und berechnet werden, da dies letztlich nur aus der Gesamtperspektive der Aufsicht erfolgen kann (so etwa vor dem Hintergrund der Gewichtung der verschiedenen verfolgten Ziele). Allerdings lässt sich in diesem Bereich deutlich die Notwendigkeit erkennen, den Nutzen der zusätzlich erhobenen Daten, deren Bereitstellung ggf. erhebliche Umsetzungskosten verursachen kann, darzustellen.

Konkret scheint dieser Nutzen in der Verwendung der entsprechenden Daten für die sogenannte makroprudenzielle Aufsicht zu bestehen. Um dies einordnen zu können, wird auf die bereits dargestellten Ziele der Regulierung des Finanzsystems zurückgegriffen, einschließlich der makroprudenziellen Ziele. Gerade hier gäbe es allerdings *vor* der Gestaltung und Einführung der Anforderungen erheblichen Klärungsbedarf, sowohl was die allgemeine Rolle zusätzlicher Daten für die makroprudenzielle Aufsicht anbelangt als auch hinsichtlich der Rolle einer zunehmenden Granularität gerade auf der Ebene kleiner (Genossenschafts-)Banken. Die sich daran anschließenden Empfehlungen in Abschnitt sind dennoch allgemeiner Natur und beziehen sich nicht ausschließlich auf das Meldewesen.

7.4.2 Makroprudenzielle Aufsicht

In Abschnitt 2.2.2.3 wurden bereits konkrete Ziele der Bankenregulierung dargestellt. Insbesondere diente diese Darstellung dem Herausarbeiten des Unterschieds zwischen mikroprudenziellen und makroprudenzieller Aufsicht. Letztere wird nun noch konkreter dargestellt, da sich vornehmlich daraus die zusätzlichen Datenanforderungen begründen sollen

Der institutionelle Rahmen für die makroprudenzielle Aufsicht befindet sich national und international allerdings noch im Entstehungsprozess. Auf EU-Ebene ist seit 2011 der Europäische Ausschuss für

Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) für die makroprudenzielle Überwachung zuständig. Im ESRB arbeiten Vertreter der EZB, der EU-Kommission, des Wirtschafts- und Finanzausschusses der EU, wissenschaftliche Sachverständige und Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden zusammen. Der ESRB soll primär systemische Risiken identifizieren und überwachen, Krisensituationen diagnostizieren und Gegenmaßnahmen vorschlagen sowie deren Umsetzung beobachten.²³⁶ In Deutschland arbeiten die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Deutsche Bundesbank, das Bundesfinanzministerium und die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung im Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) zusammen, um den Risiken für die Finanzstabilität zu begegnen.²³⁷

Das Wissen über die *mögliche* Bedeutung *möglicher* systemischer Risiken (wie in Abschnitt 2.2.2.3 dargestellt) reicht für eine fundierte Regulierung jedoch nicht. Es müssen auch geeignete Instrumente zur Messung und Begrenzung systemischer Risiken vorhanden sein. In der Literatur findet sich eine Vielzahl von verschiedenen Ansätzen zur Messung systemischer Risiken.²³⁸ So werden beispielsweise verschiedene statistische Modelle sowie Netzwerkanalysen eingesetzt. Dieser Bereich ist ein noch relativ junges Forschungsfeld, weshalb es keine etablierte Praxis und Standards gibt und viele wichtige Fragen noch offen sind.²³⁹ Auch wenn ein bestimmter Indikator für systemische Risiken gefunden ist, so bleibt dann immer noch zu fragen, ab welcher Höhe man von einer Gefährdungslage sprechen muss und was dann die entsprechenden Implikationen sind, zumal ein Eingriff in den Markt und die Verschärfung von Vorgaben in der Regel nicht ohne Kosten und Nebeneffekte sind.

Neben der Quantifizierung von systemischen Risiken ist auch deren Begrenzung von zentraler Bedeutung. In der Diskussion sind verschiedene Instrumente, die sich generell ergänzen. Es soll jedoch betont werden, dass es bislang weder ein besonders umfangreiches noch in der Praxis erprobtes Instrumentarium gibt. So hat der ESRB bereits eine Reihe von konkreten Instrumenten zur Vermeidung von (1) übermäßigem Kreditwachstum und Verschuldung, (2) übermäßiger Fristentransformation und Marktilliquidität, (3) direkten und indirekten Risikokonzentrationen sowie (4) verzerrten Anreizen und moralischem Risiko vorgeschlagen.²⁴⁰ Die verschiedenen Instrumente verbindet die Absicht, dass „zu umfangreiche“ Reaktionen von Banken in Krisenzeiten möglichst verhindert werden sollen. Insbesondere sollen signifikante Bilanzverkürzungen vermieden werden. Ein naheliegender Ansatz besteht in zeitvariablen (antizyklischen) Eigenkapitalvorschriften. Um Bilanzverkürzungen in Krisenzeiten zu vermeiden, sollten Eigenkapitalanforderungen in „guten“ Zeiten höher und in „schlechten“ Zeiten niedriger sein. In Krisenzeiten kommt es häufig auf eine schnelle Rekapitalisierung notleidender Banken an. Die Forderung nach „höherwertigem“ Kapital setzt an diesem Punkt an.²⁴¹

Damit setzen die intensiv diskutierten und teils bereits umgesetzten Instrumente zum einen am Zeitpunkt des Eintretens einer Krise an und zum anderen bei der Prävention über entsprechende Vorschrif-

²³⁶ Die Empfehlungen des ESRB können sich an die EU insgesamt, einzelne Mitgliedsstaaten, aber auch an einzelne Aufsichtsbehörden richten, wobei sie zwar nicht rechtlich bindend sind, jedoch einem „comply-or-explain“-Mechanismus unterliegen (entweder wird der Empfehlung gefolgt oder dargelegt, warum die Empfehlung nicht umgesetzt wird).

²³⁷ Der AFS tagt seit Aufnahme der Arbeit im Jahr 2013 in vierteljährlichem Rhythmus und hat drei Aufgaben: Erörterung der für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte, Beratung über den nationalen Umgang mit Warnungen und Empfehlungen des ESRB und die Erstellung eines Rechenschaftsberichts für den Deutschen Bundestag.

²³⁸ Siehe Bisias et al. (2012) für einen Überblick.

²³⁹ Siehe Hansen (2013).

²⁴⁰ Vgl. ESRB (2014) und auch Hansen et al. (2011).

²⁴¹ Eine Möglichkeit zur Begrenzung von Bilanzverkürzungen in Krisenzeiten besteht auch darin, dass Banken nicht unbedingt eine bestimmte Eigenkapitalquote einhalten müssen, sondern nur ein bestimmtes Eigenkapitalniveau anstreben sollen. Kurzfristiges Fremdkapital macht Banken in Krisenzeiten besonders anfällig für Bilanzverkürzungen. Die Regulierung der Fristigkeit des Fremdkapitals kann daher auch zur Begrenzung systemischer Risiken beitragen. Mehr langfristiges Fremdkapital macht Notverkäufe von Aktiva weniger wahrscheinlich, wodurch das gesamte Bankensystem stabiler wird.

ten zum Eigenkapital, der Liquidität oder der Fristigkeit der Finanzierung. Für die Prävention ist zweifelsohne, wie bereits angesprochen, eine entsprechende Informationsbasis notwendig. Insbesondere muss die Aufsicht beobachten können, ob vor allem (der Größe nach) wichtige Teilnehmer am Finanzsystem sogenannte parallele Positionen aufbauen, durch die sie gleichzeitig in Schieflage geraten können. Sie muss auch das Ausmaß und – wiederum bezogen besonders auf die wichtigsten Teilnehmer – die Ausgestaltung der Vernetztheit im Finanzsystem beobachten können.²⁴² Wie zuvor dargestellt wurde, fehlen hier allerdings noch hinreichend abschließende Ergebnisse sowohl zu den entsprechenden Indikatoren als auch zu etwaigen Schwellenwerten, ab denen die Aufsicht eingreifen sollte. Nachfolgend wird allerdings vor allem Bezug genommen zur Frage, inwieweit die geplanten Datenanforderungen einen direkten Bezug zur Frage der Vernetztheit oder aber der parallelen Positionen gerade der wichtigen Akteure haben.

7.4.3 (Einzel-)Kreditmeldungen

7.4.3.1 Hintergrund und Überblick

Wie bereits dargestellt wurde, ist die Bankenaufsicht zur Durchführung ihrer Aufgaben auf verschiedene Informationspflichten der Banken angewiesen. Erst hierdurch kann sie sich ein fundiertes Bild der Lage einer Bank bzw. des gesamten Sektors machen. Insbesondere Informationen über die Kreditpolitik einer Bank sind unerlässlich, um das Risikoprofil einer Bank zu erfassen. Deshalb werden Informationen über die Kreditvergabe gemeldet und bei Prüfung im Detail noch zusätzlich erhoben. Zum Teil wurde darauf bereits Bezug genommen bei der Darstellung des Meldewesens.

Die Bankenaufsicht ist traditionell weitgehend mikroprudenziell orientiert gewesen. Die Unterscheidung zwischen einer (eher) mikroprudenziellen und einer (eher) makroprudenziellen Sichtweise wurde im vorherigen Abschnitt dargestellt. Dabei wurde jedoch auch betont, dass sich diese zwei Sichtweisen und die damit verbundenen Ziele nicht klar trennen lassen, da natürliche Verwerfungen im Finanzsystem und entsprechende Ansteckungsgefahren durch die Schieflage eines Instituts hervorgerufen werden. Gegeben der eher mikroprudenziellen Ausrichtung waren im Bereich der Kreditmeldungen daher vor allem Großkredite von spezifischen Informationspflichten betroffen, da bei Großkrediten bereits der Ausfall eines Kreditnehmers zu einem erheblichen Schaden bei der betroffenen Bank führen kann. Kleinere Kredite waren nicht im Fokus, da durch die Diversifikation der Kreditportfolios einzelne Kredite aus Sicht der Bank von vergleichsweise geringer Bedeutung sind, und wurden daher nicht einzeln gemeldet, sondern aggregiert. Durch die verstärkte makroprudenzielle Dimension der Aufsicht hat sich jedoch das Interesse an der Kreditpolitik der Banken „im Detail“ verstärkt. Die Aufsichtsbehörden interessieren sich vermehrt für systemische Effekte. Aus Sicht der systemischen Effekte, die von der Schieflage einer einzelnen Bank ausgehen können, ergibt sich allerdings, wie noch dargestellt wird, nicht unbedingt die Notwendigkeit einer erhöhten Granularität. Nachfolgend wird auch hinterfragt, ob und wie solche granularen Daten sich zu einem Gesamtbild des gesamten Sektors oder aber der Volkswirtschaft als Ganzes zusammenfügen und ob aus den Analysen Schlussfolgerungen über einen konkreten Handlungsbedarf aufgrund systemischer Schieflagen und Ansteckungseffekte gezogen werden können.

Informationspflichten haben viele Dimensionen; bedeutsam sind – neben der verfahrensmäßigen Ausgestaltung – insbesondere Unterschiede in der Granularität, der Häufigkeit und der Zeitnähe der Datenerfassung. Betrachtet man die Weitergabe von Informationen zu einem einzelnen Kredit, so ist ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium auch die Anzahl der erfassten entsprechenden Datenfel-

²⁴² Diese beiden Punkte sind auch die wesentlichen Forderungen im Hinblick auf die Erfassung systemischer Risiken in Hartmann-Wendels et al. (2009), S. 16.

der. Je nach den konkreten Vorgaben bezüglich dieser Dimensionen können sich Kosten für die meldenden Banken stark unterscheiden. Nachfolgend werden zunächst die bestehenden Meldepflichten kurz dargestellt.

7.4.3.2 Bestehende Anforderungen und deren Entwicklung

Bereits seit der Entstehung der Bankenaufsicht in den 1930er-Jahren gehören Kreditmeldungen zur Standardpraxis.²⁴³ Das KWG 1962 brachte schließlich detaillierte Großkreditvorschriften mit sich.²⁴⁴ Die Rechtsgrundlage für bestehende Meldepflichten stellt das KWG dar, welches in Bezugnahme zur GroMiKV (Großkredit- und Millionenkreditverordnung) die Meldevorschriften für Großkredite (§ 13 KWG) und Millionenkredite (§ 14 KWG) definiert.

In einem gut diversifizierten Kreditportfolio hat der Ausfall eines einzelnen Kredits eine geringe Relevanz. Problematisch werden daher Kreditausfälle erst dann, wenn die Kreditportfolios nicht hinreichend diversifiziert sind („Klumpenrisiko“). Dies kann aus verschiedenen Gründen der Fall sein. Beispielsweise kann sich eine Bank aufgrund von Informationsproblemen und lokalen Gegebenheiten gegen eine Verteilung des Gesamtkreditvolumens auf viele Kreditnehmer entscheiden, und sich auf wenige Großkredite beschränken. Bei Großkrediten kann jedoch bereits der Ausfall eines Kreditnehmers zu einem erheblichen Schaden bei der betroffenen Bank führen. Das Ziel von Großkreditvorschriften ist es zu vermeiden, dass die Kredite an einen einzelnen Schuldner ein solches Ausmaß annehmen, dass der Ausfall die Existenz der Bank gefährden kann. Die Großkreditvorschriften umfassen vor allem eine Großkreditobergrenze, spezifische Anforderungen an der Beschlussfassung sowie bestimmten Meldepflichten, die zur Verringerung der Risiken von Großkrediten beitragen sollen, jedoch den Banken einen gewissen Spielraum bei der Abwägung zwischen Diversifikation und Konzentration in der Kreditvergabe zulassen.²⁴⁵

Im Laufe der Zeit wurden die Großkreditvorschriften mehrfach verändert. In Deutschland waren die Vorschriften für Großkredite in der Vergangenheit im internationalen Vergleich vergleichsweise großzügig gestaltet. Dies korrespondiert mit der besonderen Bedeutung, die die Hausbankbeziehung für viele Unternehmen in Deutschland hat. Mit der Zeit haben sich jedoch Verschärfungen ergeben, insbesondere durch die Erweiterung des Kreditbegriffs. Ein wichtiger Faktor dabei waren auch verschiedene EU-Richtlinien, die beispielsweise Senkungen der Meldegrenzen vorgesehen haben.²⁴⁶ Gemäß der neuen GroMiKV, die auf der CRR (Verordnung (EU) Nr. 575/2013) beruht, liegt ein Großkredit vor,

²⁴³ Bereits im Reichsgesetz über das Kreditwesen von 1934 und im KWG von 1962 sind spezielle Großkreditvorschriften enthalten. Der historische Hintergrund war der Konkurs des Textilkonzerns Norddeutsche Wollkämmerei und Kammgarnspinnerei („Nordwolle“), der 1931 zum Zusammenbruch der Darmstädter und Nationalbank („Danatbank“) führte. Dies zeigt beispielhaft, dass der Ausfall eines Großkredits mit besonderen Risiken für eine Bank verbunden sein kann (siehe beispielsweise Burghof und Rudolph (1996)).

²⁴⁴ Die Großkreditvorschriften in § 13 KWG von 1962 umfassten folgende Regeln für Großkredite (vgl. Bitz und Matzke (2011)): Als Großkredit wurde die Verschuldung eines Kreditnehmers definiert, die mindestens 15 % des Deckungspotenzials nach § 10 KWG erreichte, wobei sämtliche Geschäfte mit diesem Geschäftspartner zusammenzufassen waren. Dazu gab es zwei Restriktionen: (1) Großkrediteinzelobergrenze: Ein einzelner Großkredit sollte 100 % des Deckungspotenzials der Bank nicht überschreiten. Ein Kredit unterhalb der Bagatellgrenze von 20.000 DM galt nicht als Großkredit. Eventualanprüche (beispielsweise Bürgschaften und Garantien) waren nur zur Hälfte anzusetzen. (2) Großkreditgesamtobergrenze: Alle Großkredite zusammen durften nicht mehr als die Hälfte des Gesamtkreditvolumens der Bank ausmachen. Großkredite waren der Deutschen Bundesbank unverzüglich anzuzeigen, die diese Anzeigen mit ihrer Stellungnahme im Regelfall an die Aufsichtsbehörde weitergab. Eine Überschreitung der Höchstgrenze war umgehend zu melden und mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde grundsätzlich zulässig, wobei die Zustimmung jedoch im Voraus einzuholen war.

²⁴⁵ Die Vorschriften berücksichtigen zwar Größen wie Kredithöhe und Anzahl von Großkrediten, nicht aber die stochastische Abhängigkeitsstruktur zwischen den Krediten im Portfolio.

²⁴⁶ Siehe Burghof und Rudolph (1996).

wenn der Wert der Risikoposition eines Kreditinstitutes an einen Kunden oder an eine Gruppe verbundener Kunden insgesamt 10 % oder mehr der anrechenbaren Eigenmittel ausmacht.²⁴⁷ In Deutschland sind der Deutschen Bundesbank alle Großkredite zu melden.²⁴⁸ Zusätzlich muss eine Bank die zehn größten Kredite auf konsolidierter Basis gegenüber Finanzinstituten und die zehn größten Kredite auf konsolidierter Basis gegenüber nicht beaufsichtigten Finanzunternehmen, einschließlich von der Anwendung des Art. 395 Abs. 1 CRR (Verordnung (EU) Nr. 575/2013) ausgenommene Großkredite, melden. Die Meldungen sollen mindestens zweimal jährlich erfolgen, wobei die deutsche Umsetzung einen vierteljährigen Meldeturnus vorgeschrieben hat. Nach § 14 KWG in Verbindung mit der Gro-MiKV sind auch Millionenkredite ab einer Höhe von 1 Mio. € vierteljährlich an die Bundesbank zu melden (bis 2014 lag die Grenze noch bei 1,5 Mio. €).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Informationspflichten in der Vergangenheit (weitgehend) mikroprudenziell motiviert waren. Dafür ist eine detaillierte Meldung aller Kredite an die Aufsicht nicht nötig, sondern höchstens Mindeststandards zur Diversifikation, um die Banken weniger abhängig von einzelnen Krediten zu machen.

7.4.3.3 Geplante Veränderungen

Die EZB hat in einem Beschluss vom 24.02.2014 die Implementierung eines granularen statistischen Kreditmeldewesens beschlossen (Analytical Credit Dataset, AnaCredit). Es geht um die Erfassung von detaillierten Informationen über vergebene Kredite und Kreditnehmer.²⁴⁹ Damit soll ein an Granularität bislang einmaliger Datenbestand entstehen. AnaCredit ist eine Komponente des einheitlichen statistischen Berichtsrahmens (European Reporting Framework, ERF), ein langfristig orientiertes Projekt des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB). Der ERF beabsichtigt, zur Harmonisierung und Integration der Datenerhebung beizutragen.²⁵⁰

Im EZB-Beschluss werden die folgenden zwei Ziele genannt: (1) Die Entwicklung und Erstellung von neuen Statistiken des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) in verschiedenen Bereichen;²⁵¹ (2) die Verbesserung der Qualität der bestehenden Statistiken des ESZB, die zur Erfüllung der Aufgaben des Eurosystems erforderlich sind, einschließlich der Geldpolitik, des Risikomanagements, der Überwachung der Finanzstabilität sowie der Aufsicht über die Banken. Die Umsetzung des Beschlusses soll in drei Stufen erfolgen, die sich an den „stages“ der EZB-Verordnung orientieren. Dadurch soll den Meldepflichtigen mehr Zeit für die Einführung der Meldesysteme gegeben werden.

Bis Ende 2016 sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die Datensätze an die EZB zu übermitteln. Ab Juni 2017 soll nach derzeitigem Plan die erste Meldung von (Kreditnehmer-)Stamm-

²⁴⁷ In den Wert der Risikoposition gehen alle bilanziellen und außerbilanziellen Positionen nach Art. 111 und 112 der Verordnung ein, wobei keine Risikogewichtungen vorgenommen werden. Davon ausgenommen sind Forderungen an Zentralbanken, Zentralstaaten und andere öffentliche Einrichtungen, sofern sie ein Risikogewicht von null aufweisen.

²⁴⁸ Folgende Informationen sind zu übermitteln:

- Name des Kunden oder der Gruppe verbundener Kunden, an den bzw. an die das Institut den Großkredit vergeben hat.
- Risikopositionswert, gegebenenfalls vor der Berücksichtigung der Wirkung der Kreditrisikominderung.
- Gegebenenfalls Art der verwendeten Besicherung/Absicherung mit oder ohne Sicherheitsleistung.
- Risikopositionswert nach Berücksichtigung der Wirkung der für die Zwecke des Art. 395 Abs. 1 CRR (Verordnung (EU) Nr. 575/2013) berechneten Kreditrisikominderung.

²⁴⁹ Vgl. EZB (2014).

²⁵⁰ Vgl. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/europeanreportingframeworkkeyfactsandinformation062015.en.pdf>.

²⁵¹ Im Beschluss werden Statistiken über wertgeminderte Vermögenswerte, Rückstellungen für wertgeminderte Vermögenswerte und Neubewertungsrücklagen und Statistiken über Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, aufgeschlüsselt nach der Größe der betreffenden Kapitalgesellschaften, explizit genannt.

daten, ab Januar 2018 die erste Meldung von Betragsdaten erfolgen. Der Kreis der Meldepflichtigen der Stufe I (ab 2018) umfasst nach aktuellem Stand alle Kreditinstitute.²⁵² Zunächst sollen nur juristische Personen, später auch natürliche Personen berücksichtigt werden. Zu melden sind in der Stufe I Buchkredite, Einlagen und „all commitments to lend embedded in the contract hosting the deposit or loan“. In Stufe II dann auch Finanzderivate, „other accounts receivable“ und außerbilanzielle Posten. Stufe III soll dann auch Wohnungsbaudarlehen (an Privatpersonen) und Kredite, die keine Konsumentenkredite sind und nicht zum Hauskauf dienen, sofern sie Einzelkaufleuten und Personengesellschaften gewährt wurden, erfassen.

Derzeitige Meldegrenzen sind auf individueller Basis 25.000 € je Kreditnehmer (Summe aller Einzelkredite und außerbilanziellen Verpflichtungen) und 100 € je Kreditnehmer bei Vorliegen leistungsgestörter oder wertgeminderter Kredite. Auf konsolidierter Basis soll 350.000 € je Kreditnehmer bei Instituten ansässig in Meldemitgliedsstaat, 1 Mio. € je Kreditnehmer bei Instituten ansässig in einem Nichtmeldemitgliedsstaat und 100 € je Kreditnehmer bei Vorliegen leistungsgestörter oder wertgeminderter Kredite gelten. Nach Schätzungen der Bundesbank wären insgesamt maximal etwa 90 Mio. Kredite zu melden. Mit einer Meldegrenze von 25.000 € pro Kreditnehmer wären es etwa 50 bis 60 Mio. meldepflichtige Kredite in Deutschland.²⁵³ Im Rahmen von AnaCredit sind nach derzeitigem Stand wohl über 170 Datenattribute zu melden, die in verschiedenen Kategorien gruppiert werden. Dadurch wird ein extrem hohes Maß an Granularität erreicht. Die vorgesehenen Meldefrequenzen sind typischerweise quartalsweise/monatlich je nach Attribut und Art der Meldung (auf individueller bzw. konsolidierter Basis).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass AnaCredit eine neue Stufe in der Entwicklung des Kreditmeldewesens darstellt. In nahezu allen Dimensionen werden schrittweise neue Standards gesetzt. Es gilt, insbesondere die vorgesehene Granularität der Kreditdaten zu betonen, die bislang nur mit der Granularität der Großkreditdaten halbwegs vergleichbar ist. AnaCredit soll die Mehrheit der Kredite in Deutschland in einem Detailreichtum erfassen, der bislang nicht zu beobachten war. Dadurch soll u. a. die Datenbasis der Bankenregulierung deutlich verbessert werden, insbesondere aus makroprudenzieller Sicht.

7.4.3.4 Makroprudenzieller Nutzen

Von erweiterten Informationspflichten versprechen sich die Aufsichtsbehörden einen besseren Einblick in bzw. Überblick über das Finanzsystem. Nachfolgend wird von möglichen anderen Verwendungsmöglichkeiten (insbesondere seitens der EZB) abstrahiert, so etwa im Rahmen der Geldpolitik. Zu erwarten sind ggf. erhebliche zusätzliche Kosten für die Banken.²⁵⁴ Entsprechend hoch muss der volkswirtschaftliche Nutzen sein, der für die Aufsicht aus der Verwendung dieser Daten resultiert.

²⁵² Meldepflichtige in Stufe II (ab 2019) sind dann auf individueller Basis Einlageninstitute, welche nicht Kreditinstitute sind („deposit-taking corporations other than credit institutions“), und auf konsolidierter Basis Muttergesellschaften von „significant supervised groups“. In Stufe III (ab 2020) sollen dann auf konsolidierter Basis auch Muttergesellschaften von „less significant supervised groups“ sowie möglicherweise andere kreditgewährende Institutionen meldepflichtig sein.

²⁵³ Vgl. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Service/Meldewesen/Bankenstatistik/ergebnisprotokoll_05_2015.pdf?__blob=publicationFile.

²⁵⁴ Es ist zu vermuten, dass einige der von der EZB künftig geforderten Daten bislang von vielen (kleineren) Instituten nicht einmal erhoben werden, da sie diese in ihrer Kreditvergabepraxis als irrelevant einstufen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die vorhandenen Informationen in vielen Fällen auf unterschiedliche Geschäftsbereiche und IT-Systeme verteilen, wodurch sich bei der Integration leicht Inkonsistenzen ergeben können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass größere Anpassungen der IT-Architektur meist recht komplex, kostenintensiv, zeitaufwendig und oft mit erheblichen Risiken verbunden sind. Verschiedene Bankenverbände haben sich kritisch zu den vorgesehenen Vorschriften im Zusammenhang mit AnaCredit

Es ist zumindest nicht offensichtlich, ob dieser Nutzen abgeschätzt wurde und aus welchen konkreten Verwendungsmöglichkeiten der Daten dieser beruht.²⁵⁵

Es ist daher insbesondere unklar, wie die Datenanalyse über die deskriptive Stufe hinaus konkret aussehen soll.²⁵⁶ Welche Datenfelder werden für Einzelkredite bis zu welcher Stufe benötigt? Welcher Mehrwert entsteht durch welches „Mehr“ an Daten? Ein größerer Datenbestand alleine ist zudem ohne eine adäquate konzeptionelle und theoretische Fundierung oft wenig hilfreich („measurement without theory“).²⁵⁷ Aus mehr Daten ergeben sich nicht automatisch auch mehr Informationen über relevante Zusammenhänge,²⁵⁸ insbesondere wenn anerkannte Maße für systemisches Risiko und entsprechende Schwellenwerte für Eingriffe fehlen.²⁵⁹

Dies soll genauer illustriert werden. Abgestellt werden soll dabei beispielsweise auf Einzelkreditmeldungen bei privaten Haushalten. Daraus lassen sich keine Aussagen zur Verflechtung der Banken untereinander ableiten. Aussagen zu einer möglichen Parallelität („Korrelation“) bei der Kreditvergabe verschiedener Institute (siehe auch nachfolgend) ließen sich zudem mit weit geringerer Granularität erreichen. Aus einer makroökonomischen Perspektive könnte nun argumentiert werden, dass durch die Erfassung der Verschuldung einzelner Haushalte beispielsweise deren Überschuldung gemessen bzw. dann Prognosen über Konsumanpassungen im Falle einer Rezession gemacht werden können. Dies käme der Zielsetzung entgegen, Schieflagen im Finanz- und Wirtschaftssystem insgesamt frühzeitiger beobachten zu können. Offen bliebe dabei zunächst allerdings, wie aus einzelnen Krediten einzelner Haushalte allein die gesamte Einkommens- und Vermögenssituation eines jeden betroffenen Haushalts abgebildet werden kann. Insofern dies nicht möglich ist, stellt sich wiederum die Frage, warum hier nicht höhere Aggregationsebenen hinreichend sind.²⁶⁰ Schließlich ist ebenfalls nicht ersichtlich, wozu für die Darstellung des Risikoprofils einer Bank, einschließlich der Korrelation mit den Profilen ande-

geäußert. Sie weisen vor allem darauf hin, dass eine signifikante Reduktion der geforderten Datenattribute und Meldegrenzen die Kosten der Implementierung von AnaCredit zumindest deutlich reduzieren könnte.

²⁵⁵ Kreditregister wurden schon vor der Krise in 2008/09 im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) diskutiert. Im Mittelpunkt der Debatte steht die optimal Ausgestaltung der Register und deren Einsatz. Dazu wurde eine Task Force on Credit Registers eingesetzt. Diese hat sich vor allem mit methodologischen Fragen der Datenerhebung beschäftigt. In 2009 hat sich zudem die Expert Group on Credit Histories, die von der EU-Kommission bestellt wurde, u.a. für eine stärkere Harmonisierung der Kreditregister ausgesprochen, jedoch gegen ein zentrales Register bzw. eine einheitliches Erhebungsmodell auf europäischer Ebene. Darauf aufbauend wurde eine zweite Task Force on Analytical Credit Datasets eingesetzt. Die Arbeit dieser Task Force bildete die Grundlagen für die Entscheidung der EZB vom 24. Februar 2014 zur Implementierung eines granularen statistischen Kreditmeldewesens, das dem ESZB für diverse Nutzungen zur Verfügung stehen soll. Die EZB verfolgt nach eigenen Angaben einen „Merits and Costs Approach“, der sicherstellen soll, dass neue Datenerhebungen kosteneffizient sind und hinreichenden Nutzen bringen. Wie nachfolgend in den Empfehlungen dargestellt wird, sollte dies auf transparente und damit kritisierbare Art und Weise erfolgen.

²⁵⁶ In der Literatur finden sie zwar mehrere Vorschläge für die Ausgestaltung der Datensammlung, die teilweise auch modelltheoretisch fundiert sind. Jedoch sind sie meistens als Denkanstöße konzipiert, die bislang ohne konkrete praktische Umsetzung geblieben sind (siehe beispielsweise Brunnermeier et al. (2012) für einen vergleichsweise konkreten Vorschlag).

²⁵⁷ Andere fundamentale Kritik an der zunehmenden Erhebung von Daten größerer Granularität und in höherer Frequenz setzt daran an, dass auch aufgrund der beschränkten Zeit, bis zu der Entscheidungen getroffen werden müssen, und angesichts der beschränkten Ressourcen der Aufsicht eine höhere (falls möglich) Präzision bei der Beobachtung einzelner Bereiche des Finanzsystems nur mit einer geringeren Präzision bei der Erfassung der restlichen Bereiche einhergehen kann. Siehe Duffie (2011).

²⁵⁸ Es droht u. a. auch die Gefahr, sich auf Korrelationen zu fokussieren, die nicht Kausalzusammenhänge reflektieren bzw. keine Rückschlüsse auf diese zulassen.

²⁵⁹ Aufsichtsbehörden und Zentralbanken haben bislang typischerweise wenig Erfahrung im Umgang mit granularen Daten, insbesondere nicht in den unter AnaCredit geplanten Größenordnungen; bislang wurde überwiegend mit aggregierten Daten gearbeitet. Dadurch entstehen besondere personelle, technische und organisatorische Herausforderungen.

²⁶⁰ Informationen auf Basis einzelner Haushalte werden im Rahmen von strukturellen Modellen verwendet, in denen beispielsweise die Konsum- und Sparentscheidungen einzelner Haushalte abgeleitet werden, die dann erst zu den volkswirtschaftlichen Aggregaten aufsummiert werden.

rer Banken, granulare Information auf der Basis einzelner Raten- und Hypothekenkredite nötig sind, daher worin genau ein erheblicher Mehrwert gegenüber Informationen zum aggregierten Exposure der Bank (ggf. in verschiedenen Sektoren etc.) bestünde.

Abgesehen von der Granularität der erhaltenen Information gibt es, wie bereits allgemein herausgestellt wurde, keinen Konsens darüber, ab welcher „Höhe“ des im Finanzsystem eingegangenen Risikos die Aufsicht (insbesondere im Rahmen ihrer diskretionären Möglichkeiten) aktiv werden soll. Die vorhandene theoretische und empirische ökonomische Literatur bietet in dieser Frage schlicht keine Antwort. So sind zwar sogenannte Kreditbooms in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus der Fachwelt gerückt. In der theoretisch orientierten Literatur gibt es bislang vergleichsweise wenige Beiträge darüber, wie ineffiziente Kreditbooms überhaupt entstehen können, geschweige denn, wie eine adäquate Intervention aussehen kann.²⁶¹ Aus empirischer Sicht gibt es auch keine oder nur schwache Anhaltspunkte für die Bankenaufsicht.²⁶² Es existiert zwar eine wachsende empirische Literatur zu Kreditbooms, die bereits einige Regularitäten dokumentieren konnte.²⁶³ Es fehlen jedoch Metriken für eine verlässliche Diagnose – das heißt für eine Diagnose der nächsten Krise, die gänzlich anders aussehen mag als die letzte.²⁶⁴

Ein anderer, allerdings verwandter Aspekt ist die Granularität der Daten auf der Basis der einzelnen Institute. Aus mikroprudenzieller Perspektive ist natürlich eine Betrachtung des eingegangenen Risikos jedes Einzelinstituts notwendig, was allerdings keine Granularität auf der Basis gerade kleiner Einzelkredite verlangt. Für die makroprudenzielle Perspektive reicht zwar nicht die Darstellung beispielsweise der Verbindlichkeiten aller Institute im Aggregat. Auch wenn beispielsweise die Kreditvergabe im Aggregat relativ diversifiziert aussieht, so mag dies darüber hinwegtäuschen, dass einzelne Banken in bestimmten Sektoren stark exponiert sind. Sind dies große und systemisch wichtige Banken, so kann die Schiefelage einer Bank zu erheblichen Problemen für die gesamte Finanzstabilität führen (vgl. auch die Ausführungen zu den entsprechenden Ansteckungsmechanismen). Eine detaillierte Information über diese Banken ist daher in der Tat aus makroprudenzieller Sicht geboten. Dieses Argument kann allerdings in dieser Weise nicht für kleinere Banken zutreffen. Wie in Abschnitt 3.2.2 dargestellt wurde, sind die einzelnen Genossenschaftsbanken in ihrer Geschäftspolitik unabhängig und darüber hinaus stark auf die regionale Geschäftstätigkeit fokussiert. Zusammen mit ihrer mehrheitlich im Vergleich zu den großen Kreditbanken extrem geringen Größe spricht dies gegen eine systemische Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sollte der konkrete Bedarf an den entsprechenden Meldungen begründet werden, daher insgesamt die Notwendigkeit von erheblich ausgeweiteten Einzelkreditmeldungen bei allen, einschließlich der kleinsten Genossenschaftsbanken (verschärfte „doppelte Granularität“).

²⁶¹ Siehe beispielsweise Lorenzoni (2008). Es gibt allerdings eine enorme theoretische wie empirische Literatur zur Frage, ob es aufgrund von Informationsproblemen sowie Problemen des moral hazard insgesamt eine zu *geringe* Kreditversorgung gibt.

²⁶² Siehe beispielsweise Jorda et al. (2013) und insbesondere die Übersicht in Freixas et al. (2014). Nicht übersehen werden darf hierbei auch, dass vor allem neuere Forschung dahingehend sehr selektiv ist, dass aufgrund der aktuellen Erfahrungen sowie der Datenverfügbarkeiten meist nur bestimmte Länder und damit auch bestimmte Ex-post-Erfahrungen - so insbesondere mit Hypothekenkrediten - betrachtet werden (vgl. etwa die einflussreichen Arbeiten in Peydró (2013)).

²⁶³ So zeigen beispielsweise empirische Befunde, dass Finanzkrisen häufig ein starkes Kreditwachstum vorausgeht, jedoch endet nur etwa ein Drittel aller Kreditbooms in einer Finanzkrise. Siehe IMF (2012).

²⁶⁴ Selbst bei der Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Vernetztheit und der Höhe und der Propagation von Risiken gibt es keinen Konsens in der Literatur und auch keine einfache Antwort. Die Erforschung von Netzwerkstrukturen im Finanzsektor ist dabei ein recht junges Forschungsfeld (vgl. Kiyotaki and Moore (1997), Allen und Gale (2000) sowie Freixas et al. (2000) für frühe Beiträge). Eine stärkere Vernetzung kann bei kleineren Schocks (unterhalb eines kritischen Schwellenwertes) sogar stabilisierend wirken, während bei größeren Schocks destabilisierende Tendenzen zu erwarten sind (vgl. Acemoglu et al. (2015)).

7.4.4 Ableitung von Anforderungen und Empfehlungen

Bei der Erhebung der Kosten im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse sollte – wie bereits in Abschnitt 7.2 erläutert – eine umfassende Berücksichtigung aller Kosten erfolgen. Bei der nötigen Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens einer Maßnahme sollte weitestgehend versucht werden, eine Quantifizierung der beiden Größen vorzunehmen.

Zwar sehen die „Impact Assessment Guidelines“ der Europäischen Kommission auch Verfahren zur Folgenabschätzung einer Maßnahme vor, wenn lediglich eine qualitative Bewertung der positiven und negativen Effekte vorliegt.²⁶⁵ Dennoch sollte nach Möglichkeit einer Kosten-Nutzen-Analyse auf Basis quantifizierter Daten der Vorzug gegeben werden. Beispielsweise zeigt ein Blick in die Folgenabschätzungen von regulatorischen Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung, dass darin teilweise eine qualitative Bewertung der Kosten und des Nutzens einer Maßnahme vorgenommen wird.²⁶⁶ Hier wäre anzuraten, dass zukünftig noch stärker eine quantifizierte Folgenabschätzung forciert wird. Darüber hinaus beanstandet der Europäische Rechnungshof in seiner Analyse des Nutzens von Folgenabschätzungen²⁶⁷ bei der Konzeption neuer Maßnahmen, dass die Entscheidung darüber, welche geplanten Maßnahmen einer Folgenabschätzung unterzogen werden, nicht immer transparent dargestellt wurde.²⁶⁸ Zudem wurde beanstandet, dass bei Änderungen der Maßnahmen im Rahmen des Legislativverfahrens (vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.2.2) häufig keine Folgenabschätzung in Bezug auf die Änderungen vorgenommen wurde.²⁶⁹

Hier kann unmittelbar der Bezug zu den zuvor dargestellten geplanten Maßnahmen im Bereich der Meldungen von Einzelkrediten hergestellt werden. Soweit noch nicht erfolgt, sollte hier der erwartete Nutzen der ggf. erheblichen Verschärfung der Meldepflichten konkretisiert werden, daher insbesondere für welche Analysen diese Daten benötigt werden, welche neuen Erkenntnisse daraus gewonnen werden können (die nicht mit weniger granularen Daten oder aber weniger Datenfeldern etc. erreichbar wären) und wie sich die entsprechenden Analysen und Metriken dann konkret in belastbare Handlungsempfehlungen umsetzen lassen, durch die die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Finanzkrisen so verringert werden kann, dass der Nutzen die Kosten überschreitet.

Empfehlung: *Bei der Konzeption neuer Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung sollte stets eine Folgenabschätzung in Form einer möglichst vollständigen Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen werden, insbesondere da aufgrund der zentralen Rolle des Finanzsektors für das gesamte Wirtschaftssystem regelmäßig von erheblichen Auswirkungen einer Maßnahme ausgegangen werden kann. Hierbei sollte eine möglichst umfassende und weitestgehend quantifizierte Erhebung der Kosten genauso erfolgen wie notwendigerweise eine Konkretisierung und nach Möglichkeit Quantifizierung des Nutzens im Rahmen der verfolgten Ziele. Maßnahmen sollten dann nur implementiert werden, wenn der damit verbundene Nutzen die Kosten übersteigt (bzw. die Maßnahmen sollten entsprechend angepasst werden, sodass dies der Fall ist). Dies gilt konkret für die geplante Verschärfung der Einzelkreditmeldungen.*

²⁶⁵ Hierbei handelt es sich um die Kosten-Effektivitäts-Analyse sowie die Multikriterien-Analyse. Für eine Erläuterung dieser Verfahren siehe Europäische Kommission (2009), S. 45-46.

²⁶⁶ Eine Übersicht über die von der Kommission durchgeführten Folgenabschätzungen findet sich unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2015_en.htm.

²⁶⁷ Der Bericht des Europäischen Rechnungshof ist unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/coa_report_3_2010_de.pdf verfügbar.

²⁶⁸ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2010), S. 7.

²⁶⁹ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2010), S. 6.

Beispiel: Als Beispiel für die konsequente Umsetzung der Forderung nach einer möglichst umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse im Finanzbereich kann die Praxis der Financial Conduct Authority angesehen werden.²⁷⁰ Im Vereinigten Königreich obliegt ein Teil der Regulierungsgewalt der Financial Conduct Authority (FCA)²⁷¹, die den Auftrag hat, durch Einführung geeigneter Regulierungsmaßnahmen das Vertrauen der Konsumenten in das Finanzsystem wiederherzustellen. Im Rahmen ihres Auftrags kann die FCA Maßnahmen ergreifen, wobei sie jedoch gewissen Vorgaben verpflichtet ist²⁷²: Per „Handbook“ der FCA ist die Institution *verpflichtet*, bei Vorlage eines Vorschriftenentwurfs eine Kosten-Nutzen-Analyse zu veröffentlichen.²⁷³

Im Zuge dieser Kosten-Nutzen-Analyse werden mögliche Effekte einer Intervention unter der Berücksichtigung ihrer Kosten evaluiert und gegebenenfalls die Veränderung der Wettbewerbssituation sowie die entstehenden Compliance Kosten mitbetrachtet.²⁷⁴ Diese Kosten-Nutzen-Analyse findet sowohl vor der Umsetzung der Maßnahme – nämlich bereits mit dem Entwurf – als auch nach deren Umsetzung statt, da die FCA die von ihr getroffenen Maßnahmen vor dem Finanzministerium (Treasury) verantworten muss.²⁷⁵ Wichtig ist ferner, dass bereits am Anfang des Prozesses der Maßnahmenkonzeption auf abstrakter Ebene gefragt wird, worin der Nutzen der Maßnahme bestehen soll. Wie bereits in Abschnitt 2.2.2 erläutert, sollte bei einem staatlichen Eingriff in Form einer regulatorischen Maßnahme konkretisiert werden, warum das (Markt-)Ergebnis ohne diesen Eingriff nicht die erfolgten Ziele erreicht und warum der Eingriff in der Tat hier eine Verbesserung erreichen kann. Ein solches Vorgehen ist wiederum im Vereinigten Königreich für die Financial Services Authority (FSA) bereits verbindlich vorgesehen. Gemäß dem „Guide to Market Failure Analysis and High Level Cost Benefit Analysis“ wird die FSA verpflichtet, „to use Market Failure Analysis (MFA) and High Level Cost Benefit Analysis (CBA) when proposing any policy initiative that is likely to have material market-wide impacts.“²⁷⁶

Zwar ist eine Analyse der Frage, ob die Verabschiedung einer regulatorischen Maßnahme erforderlich ist auch in den „Impact Assessment Guidelines“ der Europäischen Kommission vorgesehen.²⁷⁷ Diese Analyse könnte zukünftig jedoch noch stärker mit Bezug zum Vorliegen eines Marktversagens analy-

²⁷⁰ In diesem Zusammenhang ist für Deutschland der Normenkontrollrat zu erwähnen, der 2006 als unabhängiges Gremium ins Leben gerufen wurde. Im Rahmen seiner Tätigkeit erfolgt in der Regel auch eine Quantifizierung der möglichen Regulierungskosten (insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Einrichtung des Normenkontrollrats auch den Abbau der Bürokratie zum Zweck hat). Auch aus eigener Erfahrung eines der Autoren mit den von der FCA praktizierten Verfahren ist dies allerdings in der Regel nicht vergleichbar.

²⁷¹ Neben der FCA gibt es noch zwei weitere regulatorische Institutionen: Das Financial Policy Committee als Teil der Bank of England und die Prudential Regulation Authority. Die FCA und die PRA ersetzen 2013 im Zuge des Financial Services Act 2012 die Financial Services Authority.

²⁷² „Sections 138I and 138J of the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) require us to publish a cost benefit analysis when proposing draft rules. We are required to publish an analysis of the costs and benefits and an estimate of those costs and benefits.“ FCA (2014).

²⁷³ „These principles, which are intended to guide the way in which the regulators will behave, include efficiency and proportionality, to ensure that due regard is paid to value-for-money and cost-effectiveness considerations“ HM Treasury (2011).

²⁷⁴ FCA (2013).

²⁷⁵ Dieses Prinzip der „Accountability“ (Rechenschaftspflicht) und Transparenz ist im Vereinigten Königreich zentral. HM Treasury (2011). Da die FCA unabhängig von der Regierung agiert, wird sie durch diese regelmäßig geprüft und muss ihre Maßnahmen rechtfertigen und Entscheidungswege offenlegen können. Des Weiteren muss die FCA die PRA konsultieren, bevor sie Beschlüsse trifft. Die PRA hat ist mit einem Veto-Recht ausgestattet, durch welches sie den Vorschriftenentwurf blockieren kann. Auch das dritte regulatorische Gremium, das FPC, ist verpflichtet zweimal im Jahr einen Financial Stability Report vorzulegen, in dem einerseits Risiken und Handlungsmöglichkeiten, aber auch gewählte Maßnahmen ex post mit Hinblick auf ihre Effektivität evaluiert werden müssen. Zusätzlich werden vierteljährliche Protokolle veröffentlicht, in denen Kosten-Nutzen-Erwägungen offengelegt werden. HM Treasury (2011), S. 9.

²⁷⁶ Financial Services Authority (2006), S. 1.

²⁷⁷ Vgl. Europäische Kommission (2009), S. 21-22.

siert werden. Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Frage, ob ein Marktversagen vorliegt, erfordert jedoch auch eine umfassende Analyse der jeweiligen (länderspezifischen) Marktgegebenheiten. Insbesondere ist hierbei zu analysieren, inwieweit länderspezifische Unterschiede in den Strukturen der Finanzmärkte (beispielsweise der genossenschaftliche Bankenverbund in Deutschland) das Auftreten von Marktversagen begünstigen oder verhindern können. Wie bereits zuvor dargestellt wurde, ergeben sich hierbei im Einzelfall Widersprüche zu Versuchen, eine europaweit harmonisierte Regulierung umzusetzen, die an den Gegebenheiten einzelner Finanzsysteme (und deren Schwächen) stärker orientiert ist als an den Spezifika (und Stärken) anderer Finanzsysteme.

Diese Schlussfolgerungen decken sich mit denen einer kürzlich von mehreren Ökonomen (einschließlich eines der Koautoren dieser Studie) und Juristen veröffentlichten kritischen Auseinandersetzung mit dem Green Paper der Europäischen Kommission (EU COM 2015). Die Schlussfolgerungen sind die Folgenden:²⁷⁸

“Lesson 1: On a priori grounds, there is no general welfare presumption as to an optimal mix of institutions cum markets in the overall financial architecture; the financial landscape is an endogenous response, inter alia, to the prevailing set of regulatory rules.

Lesson 2: Regulatory interventions need an economic justification. There must be a market failure (externalities, information asymmetries, imperfect competition or collective action problems) and hence a policy issue.

Lesson 3: Regulatory change has to be based on a cost-benefit rationale. The case has to be made why a particular result can be achieved better by altering the rule set governing financial markets.”

Empfehlung: *Bei Konzeption neuer Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung sollte eine stärkere Rückbesinnung auf den jeweiligen Zweck und die Motivation eines staatlichen Eingriffs erfolgen, so insbesondere die Korrektur von möglichem Marktversagen. In diesem Falle muss das jeweilige Marktversagen konkretisiert werden und dargestellt werden, warum vor dem Hintergrund der jeweiligen institutionellen Besonderheiten in einem Land die Maßnahmen nötig und tatsächlich zweckdienlich sind.*

7.5 Fazit: Überblick über die Empfehlungen

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken zu analysieren und daraus Empfehlungen abzuleiten. Durch den Fokus auf kleinere und mittlere Banken sollte daher nicht nur auf mögliche Kosten allgemein abgestellt werden, sondern es sollten differenzierter auch Unterschiede in den Auswirkungen in Abhängigkeit von der Institutsgröße herausgearbeitet werden. Eine solche differenziertere Analyse der Auswirkungen der Regulatorik fehlt bislang. Sie ist aber, wie ebenfalls in dieser Studie herausgestellt wird, gerade vor dem Hintergrund des deutschen Finanz- und Bankensystems zwingend nötig, um nicht nur die gesamten Kosten der Regulatorik für die Banken umfassend darzustellen, sondern darüber hinaus auch die volkswirtschaftlichen Kosten der Regulatorik abschätzen zu können. Diese erschöpfen sich nicht in den direkten Kosten bei den unmittelbar betroffenen Banken, sondern sie schließen beispielsweise auch die Implikationen mit ein, die sich für die Kunden aus erhöhten Kosten oder aber insbesondere aus einer möglichen Reduktion der angebotenen Dienstleistungen ergeben.

Die Ergebnisse der Ermittlung der regulatorischen Kosten sowie deren Plausibilisierung und Illustration anhand der detaillierten Darstellung verschiedener regulatorischer Maßnahmen wurden bereits im Überblick dargestellt. Hervorgehoben wurde dabei nicht nur die Höhe der Kosten sowie die zugrunde

²⁷⁸ Brühl et al. (2015).

liegenden Gründe, sondern auch die mangelnde Proportionalität. Diese drückte sich bei kleinen Banken in deutlich höheren Kosten der Regulatorik relativ zum Geschäftsvolumen (so etwa bezogen auf die Bilanzsumme) aus, aber auch dadurch, dass in ausgewählten Bereichen wie der Wertpapierberatung die dort anfallenden regulatorischen Kosten einen weitaus größeren Anteil am dort erwirtschafteten Ertrag ausmachten. Aber auch die indirekten Kosten sind den Angaben der für diese Studie befragten über 500 Banken nach bei kleineren und mittleren Banken weitaus ausgeprägter, wie etwa die erhebliche Verschiebung der Mitarbeiterzeit weg vom Kunden und hin zu Marktfolgetätigkeiten verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund wurden in diesem Kapitel Empfehlungen erarbeitet, die sowohl die gesamten Kosten der Regulatorik als auch die Frage der (Kosten-)Proportionalität mit berücksichtigen. Die Empfehlungen, die in diesem Kapitel abgeleitet wurden, sind dabei nicht auf einzelne regulatorische Maßnahmen fokussiert.

Die Ergebnisse der Studie belegen die Notwendigkeit, die Kosten regulatorischer Maßnahmen möglichst vollständig zu erheben und nach Möglichkeit zu quantifizieren – sowohl vor der Einführung (ex ante) als auch in einer nachträglichen oder laufenden Evaluation (ex post). Dies darf sich nicht auf die direkt bei den Adressaten der Regulierung entstehenden oder entstandenen Kosten beschränken, sondern muss indirekte Kosten für die Adressaten sowie Kosten berücksichtigen, die bei anderen Parteien (einschließlich der Nutzer der entsprechenden Produkte und Dienstleistungen) anfallen und sich beispielsweise aus einer Einschränkung der Leistungen der Banken ergeben können. Eine solche notwendigerweise weit gefasste Kostenanalyse muss zwingend vor dem Hintergrund der nationalen Spezifika des jeweiligen Finanz- und Bankensystems erfolgen, was für Deutschland ebenfalls die Berücksichtigung der Rolle der Filialbanken und damit insbesondere der dezentral aufgestellten Säulen des Bankensystems erfordert. Soweit auf europäischer Ebene eine solche Berücksichtigung gravierender nationaler Unterschiede nicht geleistet wird, sind hier bereits bei der Analyse der Kosten und Implikationen geplanter oder bereits umgesetzter regulatorischer Maßnahmen die nationalen Institutionen gefordert.

Zur Minimierung regulatorischer Kosten ist der gesamte regulatorische Prozess – von der Planung über die Konzeption bis hin zur Implementierung und Ex-post-Analyse einer Maßnahme – zu betrachten. Hierzu gibt es bereits verschiedene Richtlinien (so etwa die aktuell von der Europäischen Kommission erstellten „Better Regulation Guidelines“), die aber natürlich auch umgesetzt und eingehalten werden müssen. Konkret weist die Studie auch auf einzelne Verbesserungspotenziale wie etwa bei der Vermeidung von Inkonsistenzen hin. Gerade für die Einhaltung der (Kosten-)Proportionalität müssen bereits bei der Konzeption der Maßnahme Vereinfachungsmöglichkeiten für Institute unterhalb einer kritischen Größe berücksichtigt werden, wobei allerdings darauf zu achten ist, dass diese Öffnungsklauseln in der Tat praktikabel sind (daher auch in Anspruch genommen werden) und dass dadurch auch wirklich spürbare Kostenreduktionen entstehen. Angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre könnten hier auch längere und angepasste Umsetzungsfristen strukturelle Nachteile kleinerer Institute abmildern.

Den vielfältigen und oft erheblichen Kosten neuer regulatorischer Maßnahmen muss ein entsprechender Nutzen gegenüberstehen. Bei der Konzeption neuer Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung sollte hierbei eine stärkere Rückbesinnung auf den jeweiligen Zweck und die Motivation eines Eingriffs erfolgen. So sollte etwa das zugrunde liegende Marktversagen konkretisiert werden und es sollte dargestellt werden, warum vor dem Hintergrund der jeweiligen institutionellen Besonderheiten in einem Land die Maßnahmen nötig und tatsächlich zweckdienlich sind. Bei den geplanten Maßnahmen zur Verschärfung der Meldepflichten bei Einzelkrediten sollte in diesem Sinne bereits vor der Erhebung hochgradig granularer Daten über alle und damit auch die kleinsten Institute hinweg die zukünftige Verwendung klar konkretisiert und begründet werden.

7 Implikationen

Dass die anhaltende Finanzkrise auch tief greifende Reformen im Finanzsystem und seiner Aufsicht erfordert, ist unbestreitbar. Es gilt, Lücken zu schließen, die es einzelnen Marktteilnehmern erlauben, durch Regulierungsarbitrage erhebliche Risiken einzugehen, und es gilt, die Aufsicht handlungsfähig zu machen. Diese Notwendigkeiten können allerdings nicht beliebige Kosten und Belastungen rechtfertigen, weder bei den betroffenen Banken noch für die Volkswirtschaft insgesamt. Bereits umgesetzte und geplante Maßnahmen gehören diesbezüglich stets auf den Prüfstand. Vor dem Hintergrund des deutschen Bankensystems und auch den Ergebnissen dieser Studie kommt dabei der Frage nach den Auswirkungen auf kleinere und mittlere Banken eine besondere Rolle zu. Die hiermit vorgelegte Studie soll helfen, hierauf Antworten zu geben und daraus Schlussfolgerungen für die Politik und die Aufsicht abzuleiten.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D., Ozdaglar, A. und Tahbaz-Salehi, A., 2015. Systemic Risk and Stability in Financial Networks. *American Economic Review*, 105(2), S. 564–608.
- Akerlof, G., 1970. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), S. 488–500.
- Allen, F. und Gale, D., 1999. *Comparing Financial Systems*. MIT Press.
- Allen, F., und Gale, D., 2000. Financial Contagion. *Journal of Political Economy*, 108(1), S. 1–33.
- Allianz, 2014. Global Wealth Report 2014. http://www.allianz.com/v_1411376188000/media/economic_research/publications/specials/de/AGWR14d.pdf
- Authority of the House of Lords, 2015. The Post-Crisis EU Financial Regulatory Framework: Do the Pieces Fit? <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldecom/103/103.pdf>
- BaFin, 2005. Die Modulare Struktur der MaRisk – Anlage 2 zum Rundschreiben 18/2005. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Aufgaben/Bankenaufsicht/Marisk/2005_12_20_anlage_2_modulare_struktur.pdf?__blob=publicationFile
- BaFin, 2010. Anschreiben zur Erstfassung der MaComp. http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rundschreiben/dl_rs_1004_MaComp_Anschreiben.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- BaFin, 2011. Modernisierung des bankaufsichtlichen Meldewesens. http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Konsultation/2011/dl_kon_0611_konzept_meldewesen_ba.pdf?__blob=publicationFile
- BaFin, 2012. Modernisierung des bankaufsichtlichen Meldewesens – Konzept der deutschen Bankenaufsicht – Modul A. http://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Konsultation/2011/dl_kon_0611_konzept_modulA.pdf?__blob=publicationFile
- BaFin, 2015. Vierte europäische Geldwäsche-Richtlinie und neue Geldtransfer-Verordnung verabschiedet. http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2015/fa_bj_1506_geldwaesche.html
- Bankenverband, 2013. Positionspapier des Bankenverbandes zu Vereinfachungsmöglichkeiten bei der Regulierung. http://bankenverband.de/media/files/130716_Ergebnisdokument-AG-Vereinfachung-Regulierung.pdf
- Barber, B. und Odean, T., 2000. Trading is Hazardous to Your Wealth: The Common Stock Investment Performance of Individual Investors. *Journal of Finance*, 55(2), S. 773–806.
- Barber, B., Lee, Y. T., Liu, Y. J. und Odean, T., 2007. Is the Aggregate Investor Reluctant to Realise Losses? Evidence from Taiwan. *European Financial Management*, 13(3), S. 423–447.
- Barber, B. und Odean, T., 2008. All That Glitters: The Effect of Attention and News on the Buying Behavior of Individual and Institutional Investors. *Review of Financial Studies*, 21(2), S. 785–818.
- Barber, B. und Odean, T., 2013. The Behavior of Individual Investors, in: Constantinides, G., Harris, M. und Stulz, R. (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Finance*, Elsevier Publishing, S. 1533–1570.
- BearingPoint, 2014. Meldewesenkalender 2015. http://www.bessgmbh.com/ecomaXL/files/2015_Reporting_Kalender_DE_1.0.pdf
- Behn, M., Haselmann, R. F. und Vig, V., 2014. The Limits of Model-Based Regulation.
- Bertelsmann Stiftung, 2009. Handbuch zur Messung von Bürokratiekosten. Bertelsmann Stiftung.
- Bhattacharya, U., Loos, B., Meyer, S., Hackethal, A. und Kaesler, S., 2012. The Dark Side of ETFs. http://som.yale.edu/sites/default/files/files/20131115_The%20Dark%20Side%20of%20ETFs.pdf
- Bijlsma, M. und Zwart, G., 2013. The Changing Landscape of Financial Markets in Europe, the United States and Japan. Bruegel, *Working Paper 774*. http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/WP_2013_02_01.pdf
- Bisias, D., Flood, M., Lo, A. und Valavanis, S., 2012. A Survey of Systemic Risk Analytics. *Annual Review of Financial Economics*, 43, S. 255–296.

- Bitz, M. und Matzke, D., 2011. Bankenaufsicht in Deutschland – Entwicklungslinien und -tendenzen, in: Nguyen, T. (Hrsg.), *Mensch und Markt – Die ethische Dimension wirtschaftlichen Handelns*, Festschrift für Volker Arnold zum 70. Geburtstag, S. 315–370.
- Boot, A. und Thakor, A., 1997. Financial System Architecture. *Review of Financial Studies*, 10(3), S. 693–733.
- Brandl, S. und Hielscher, J., 2013. Mehr Daten weniger Krisen? *Bankinformation* 4/2013, S. 68–73.
- Brettschneider, F., Haseloff, A., und Haug, O., 2010. An den Kunden vorbei. Die Sprache der Banken – Eine Studie der Universität Hohenheim, der H&H Communication Lab GmbH und CLS Communication. http://www.uni-hohenheim.de/uploads/media/2011-02-04_Bankenstudie.pdf
- Brown, P., Chappel, N., Da Silva Rosa, R. und Walter, T., 2006. The Reach of the Disposition Effect: Large Sample Evidence Across Investor Classes. *International Review of Finance*, 6(1), S. 43–78.
- Brunnermeier, M., Crocket, A., Goodhart, C., Persaud, A. und Shin, H., 2009. The Fundamental Principles of Financial Regulation. *International Center for Monetary and Banking Studies, Centre for Economic Policy Research*. <http://www.princeton.edu/~markus/research/papers/Geneva11.pdf>
- Brunnermeier, M., Gorton, G. und Krishnamurthy, A., 2012. Risk Topography. *NBER Macroeconomics Annual 2011*, 26, S. 149–176.
- Brühl V., Gründl, H., Hackethal, A., Kotz, H., Krahen, J. und Tröger, T., 2015. Comments on the EU Commission’s Capital Markets Union Project. *SAFE White Paper No. 27*. http://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/SAFE_PC_Comments_on_EU_Capital_Markets_Union.pdf
- Buchbinder, T. C., 2015. Kritische Anmerkungen zur aktuellen Entwicklung in der Regulatorik der Banken. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 3, S. 30–31.
- Bucher-Koenen, T. und Lusardi, A., 2011. Financial Literacy and Retirement Planning in Germany. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(4), S. 565–584.
- Bundesbank, 2004. Monatsbericht September 2004. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsaufsaetze/2004/2004_09_eigenkapitalanforderungen.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesbank, 2013. Monatsbericht Januar 2013. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013_01_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesbank, 2014. Monatsbericht November 2014. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2014/2014_11_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesbank, 2015a. Merkblatt für die Meldungen gemäß §§ 10, 11 FinaRisikoV. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Service/Meldewesen/Bankenaufsicht/PDF/merkblatt_zu_den_meldevordrucken.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesbank, 2015b. Monatsbericht April 2015. http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2015/2015_04_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesinitiative der Honorarberater, 2013. Honorarberatung in Deutschland – nach erster Aufregung tatsächlich ein langfristiges Erfolgsmodell? http://www.network-financial-planner.de/app/download/5910789/2013_09_10+Vortrag_Honorarberatung.pdf
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2012. Rentenversicherungsbericht 2012. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2013. Background – Finanzmarktregulierung. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/09/2013-09-12-PM66-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2014. Zwischenbilanz Finanzmarktregulierung: Bestandsaufnahme und Perspektive. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2014/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-zwischenbilanz-finanzmarktregulierung.html?__act=renderPdf&__iDocId=328674
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2015. Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags: Überprüfung von Regulierungsmaßnahmen im Finanzmarkt. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/Finanzmarktregulierung/2015-08-07-finanzmarktregulierung-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2

- Bundestag, 2014. Bundestag Drucksache 18/640, 18. Wahlperiode.
- Bundesverband Investment und Asset Management (BVI), 2009. Vertriebswege von Investmentfonds.
- Bundesverband Investment und Asset Management (BVI), 2014. Daten. Fakten. Perspektiven.
- Bundesweite Finanz- und Honorarberatung, 2013. Gesetz über Honorarberatung: Klarheit für Verbraucher – Fehlanzeige. <http://www.pressebox.com/pressrelease/bundesweite-honorarberatung/Gesetz-ueber-Honorarberatung-Klarheit-fuer-Verbraucher-Fehlanzeige/boxid/590774>
- Burghof, H.-P. und Rudolph, B., 1996. *Bankenaufsicht - Theorie und Praxis der Regulierung*. Gabler.
- Bush, O., Knott, S. und Peacock, C., 2012. Why is the UK Banking System so Big and is that a Problem? *Bank of England Quarterly Bulletin*, 54(4), S. 385–395. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q402.pdf>
- Calomaris, C. und Haber, S., 2014. *Fragile by Design – The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit*. Princeton University Press.
- Competition Commission, 2002. A Report on the Supply of Banking Services by Clearing Banks to Small and Medium-Sized Enterprises Within the UK. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20111202195250/http://competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2002/462banks.htm
- Cooper, I. und Kaplanis, E., 1994. Home Bias in Equity Portfolios, Inflation Hedging, and International Capital Market Equilibrium. *Review of Financial Studies*, 7(1), S. 44–60.
- Demirguc-Kunt, A. und Levine, R., 2001. *Bank-Based and Market-Based Financial Systems: Cross-Country Comparisons, in Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development*. MIT Press.
- Department for Business, Innovation and Skills, 2013. Evaluating Changes in Bank Lending to UK SMEs over 2001-12 – Ongoing Tight Credit? Econometric Analyses Using Data from the UK Survey of SME Finances and the SME Finance Monitor. http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193945/bis-13-857-evaluating-changes-in-bank-lending-to-uk-smes-2001-12.pdf
- Deutsche Bank, 2015. Mittelstandsfinanzierung im Euroraum. http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000348811/Mittelstandsfinanzierung+im+Euroraum%3A+Neue+L%C3%B6sung.PDF
- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV), 2013. Rentenversicherung in Zeitreihen.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2014. Aktueller Standpunkt 02/2014.
- Diamond, D., 1984. Financial Intermediation and Delegated Monitoring. *Review of Economic Studies*, 51, S. 393–414.
- Die Deutsche Kreditwirtschaft, 2011. Stellungnahme zu dem technischen Durchführungsstandard (COREP und FINREP). http://bankenverband.de/media/files/DK-StN_11122013-en.pdf
- Die Deutsche Kreditwirtschaft, 2014. Zusammenwirken von Regulierungsvorhaben. http://www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de/uploads/media/141124_Zusammenwirken_von_Regulierungsvorhaben-Final.pdf
- Dinç, 2000. Bank Reputation, Bank Commitment and the Effects of Reputation in Credit Markets. *Review of Financial Studies*, 13(3), S. 781–812.
- Dorn, D. and Huberman, G., 2005. Talk and Action: What Individual Investors Say and What They Do. *Review of Finance*, 9(4), S. 437–481.
- Duffie, D., 2011. Systemic Risk Exposures: A 10-by-10-by-10 Approach, *NBER Working Papers 17281*.
- DZ Bank, 2014. Die Deutschen Genossenschaften 2013, Entwicklungen – Meinungen – Zahlen. https://www.dzbank.de/content/dam/dzbank_de/de/library/presselibrary/pdf_dokumente/Die_deutschen_Genossenschaften_2013_AUSZUG.pdf
- DZ Bank, 2015. Präsentationsunterlage zur Hauptversammlung 2015. https://www.dzbank.de/content/dam/dzbank_de/de/home/profil/investor_relations/Hauptversammlung/2015_HV_Pr%C3%A4sentation_final_clear.pdf
- Europäische Kommission, 2009. Impact Assessment Guidelines.
- Europäische Kommission, 2014a. A new Financial System for Europe.
- Europäische Kommission, 2014b. Economic Review of the Financial Regulation Agenda.

- Europäische Kommission, 2014c. Economic Review of the Financial Regulation Agenda – Frequently Asked Questions.
- Europäische Kommission, 2014d. Consumer Markets Scoreboard – 10th Edition June 2014. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/consumer_market_brochure_141027_en.pdf
- Europäische Kommission, 2015a. Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtssetzung.
- Europäische Kommission, 2015b. Better Regulation Guidelines. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
- Europäischer Rechnungshof, 2010. Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung? *Sonderbericht Nr. 3*.
- European Banking Authority (EBA), 2015. EBA FINAL draft Implementing Technical Standards amending Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2014 (ITS on supervisory reporting) with regard to the Liquidity Coverage Ratio (LCR) following the EC's Delegated Act specifying the LCR. <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1124078/EBA-ITS-2015-04+Final+draft+ITS+amending+ITS+on+LCR+reporting.pdf>
- European Systemic Risk Board (ESRB), 2014. ESRB Recommendation on the Macro-Prudential Mandate of National Authorities (ESRB/2011/3): Follow-up Report – Overall Assessment. http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2014/ESRB_2014.en.pdf?36d9f23033cc29ba62bc55003d3a7f79
- Europe Economics, 2009. Study on the Cost of Compliance with Selected FSAP Measures. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/090707_cost_of_compliance_en.pdf
- Etheber, T. und Hackethal, A., 2015. Neue Wege in der Anlageberatung. *Die Bank: Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis*, 2, S. 16–19.
- EZB, 2014. Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 24. Februar 2014 über die Organisation von Vorbereitungsmaßnahmen für die Erhebung von granularen Daten zu Krediten durch das Europäische System der Zentralbanken (EZB/2014/6), http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2014_104_r_0008_de_txt.pdf
- Fahrenschon, G., 2015. Finanzmarktregulierung braucht Augenmaß. *Recht der Finanzinstrumente* 1/2015, S. 1.
- Financial Conduct Authority (FCA), 2013. The FCA's Approach To Advancing Its Objectives. <http://www.fca.org.uk/static/documents/fca-approach-advancing-objectives.pdf>
- Financial Services Authority, 2006. A Guide To Market Failure Analysis and High Level Cost Benefit Analysis. http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/mfa_guide.pdf
- Financial Stability Board, 2014. Update of List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs). http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf
- FinaRisikoV, 2014. Verordnung zur Einreichung von Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationen nach dem Kreditwesengesetz (Stand 19.12.2014).
- FinaV, 2013. Verordnung zur Einreichung von Finanzinformationen nach dem Kreditwesengesetz (Stand 06.12.2013).
- Franke, N., Funke, C., Gebken, T. und Johanning, L., 2011. Provisions- und Honorarberatung: Eine Bewertung der Anlageberatung vor dem Hintergrund des Anlegerschutzes und der Vermögensbildung in Deutschland. http://www.ed-academy.com/fileadmin/publikationen/Provisions-_und_Honorarberatung_Studie_Franke-Funke-Gebken-Johanning_2011.pdf
- Freixas, X., Parigi, B. und Rochte, J.-C., 2000. Systemic Risk, Interbank Relations and Liquidity Provision by Central Banks. *Journal of Money Credit and Banking*, 32(2), S. 611–638.
- Freixas, X., Laeven, L. und Peydró, J., 2014. *Systemic Risk and Macroprudential Policy*. MIT Press, im Erscheinen.
- French, K. R. und Poterba, J. M., 1991. International Diversification and International Equity Markets. *American Economic Review*, 81(1), S. 222–226.
- Fritsch, M., 2014. Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 9., vollständig überarbeitete Auflage. Vahlen.

- Geier, B. M. und Druckenbrodt, L., 2015. Product Governance: MiFID II, PRIIP, Kleinanlegerschutzgesetz – quo vadis? *Recht der Finanzinstrumente*, 1, S. 15–20.
- Genossenschaftsverband Bayern, 2015. GVB Konjunkturumfrage.
- Gerschenkron, A., 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective – A Book of Essays*. Harvard University Press.
- Glaser, M. und Weber, M., 2007. Overconfidence and Trading Volume. *Geneva Risk and Insurance Review*, 32(1), S. 1–36.
- Goetzmann, W. N. und Kumar, A., 2008. Equity Portfolio Diversification. *Review of Finance*, 12(3), S. 433–463.
- Gomber, P. und Nassauer, F., 2014. Neuordnung der Finanzmärkte in Europa durch MiFID II/MiFIR. *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft*, 26(4), S. 250–260.
- Götzl, S. und Gros, J., 2009. Regionalbanken seit 160 Jahren: die Volksbanken und Raiffeisenbanken: Merkmale, Strukturen, Leistungen, *Dt. Genossenschafts-Verlag*.
- Grant Thornton Financial Services Group, 2014. Banking Regulation – Unravelling the Regulatory Spaghetti. <http://www.grant-thornton.co.uk/Documents/financial-services/Banking%20Regulation%20-%20Unravelling%20the%20Regulatory%20Spaghetti%20-%20March%202014.pdf>
- Grinblatt, M. und Keloharju, M., 2001. How Distance, Language, and Culture Influence Stockholdings and Trades. *Journal of Finance*, 56(3), S. 1053–1073.
- Hackethal, A. und Inderst, R., 2011. Messung des Kundennutzens der Anlageberatung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. http://www.bmelv.de/Shared-Docs/Downloads/Verbraucherschutz/FinanzenVersicherungen/StudieKundennutzenAnlageberatung.pdf?__blob=publicationFile
- Hansen, L. P., 2013. Challenges in Identifying and Measuring Systemic Risk. *CEMFI Working Paper No. 1305*. <https://www.cemfi.es/ftp/wp/1305.pdf>
- Hartmann, U., 2014. Neue Anforderungen an die Complianceprozesse. In: Freund, E., Günther, F., Hennig, J., Heinze, K., Hüsch, H. W., Liess, D., Loch, F., Ott, K., Reiche, H., Ritter, M., Schniertshauer, U., und Tränker, T. (Hrsg.) *Handbuch Bankaufsichtliches Meldewesen*, Finanz Colloquium Heidelberg, 2. Auflage, S. 289–298.
- Hartmann-Wendels, T., Hellwig M. und Hüther, M., 2009. *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.
- Hartmann-Wendels, T., Pfungsten, A. und Weber, M., 2015. *Bankbetriebslehre*, 6. Auflage. Springer.
- Hellwig, M., 1997. Unternehmensfinanzierung, Unternehmenskontrolle und Ressourcenallokation: Was leitet das Finanzsystem? *Mohr Siebeck*, S. 211–243.
- Heumann, D. W., 2015. „Es wird für alle schwieriger“ – BVR Interview mit Uwe Fröhlich. <https://www.sparkassenzeitung.de/es-wird-fuer-alle-schwieriger/150/154/59211/>
- HM Treasury, 2011. A New Approach to Financial Regulation: Building a Stronger System. http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/81411/consult_newfinancial_regulation170211.pdf
- Huberman, G., 2001. Familiarity Breeds Investment. *Review of Financial Studies*, 14(3), S. 659–680.
- IFF Research und YouGov, 2009. UCITS Disclosure Testing Research Report im Auftrag der Europäischen Kommission. http://ec.europa.eu/internal_market/investment/docs/other_docs/research_report_en.pdf
- Independent Commission on Banking, 2011. Final Report - Recommendations. http://www.ecgi.org/documents/icb_final_report_12sep2011.pdf
- Inderst, R., 2014, Regulating Inducements in the German Market for Advice-Based Retail Investment Services: A Critical Assessment of the Rationale and Implications of Provisions in ESMA’s Draft Technical Advice.
- Inderst, R. und Sirak, A., 2014. Savings and Investment Behaviour of German Households.
- International Monetary Fund (IMF). 2012. Policies for Macrofinancial Stability: How to Deal with Credit Booms. *IMF Staff Discussion Note 12/06*.

- Jorda, O., Schularick, M. und Taylor, A., 2013. When Credit Bites Back. *Journal of Money, Credit and Banking*, 45(2), S. 3–28.
- Ivkovic, Z. und Weisbenner, S., 2005. Local Does as Local Is: Information Content of the Geography of Individual Investors Common Stock Investments. *Journal of Finance*, 60(1), S. 267–306.
- Kalckreuth, U. v., Eisele, M., Le Blanc, J., Schmidt, T. und Zhu, J., 2012. The PHF: A Comprehensive Panel Survey on Household Finances and Wealth in Germany. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper No. 13/2012*. http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Discussion_Paper_1/2012/2012_07_10_dkp_13.pdf?__blob=publicationFile
- KfW, 2014. Filialnetz von Deutschlands Banken lichtet sich. <http://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-49-M%C3%A4rz-2014.pdf>
- Kindleberger, C. und Aliber, R., 2005. *Manias, Panics, and Crashes - A History of Financial Crises*. John Wiley & Sons.
- Kirchmann, W., 2014. Regulatorik fordert Finanzwelt heraus. *Sparkassenzeitung*.
- Kiyotaki, N., und Moore, J., 1997. Credit Chains. Working Paper. <http://www.princeton.edu/~kiyotaki/papers/creditchains.pdf>
- Koestner, M., Meyer, S. und Hackethal, A., 2012. Do Individual Investors Learn from Their Mistakes? http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2122652
- Kollmann, D., 2014. Steiler Weg zu alter Stärke. *Betriebswirtschaftliche Blätter*.
- KPMG, 2013. Auswirkungen regulatorischer Anforderungen. <http://www.kpmg.com/DE/de/Documents/auswirkungen-regulatorischer-anforderungen-2013.pdf>
- Kruse, O., Krimphove, D., 2014. Übersicht über bedeutende Rechtsakte zwischen 1985 und 2014. *Betriebswirtschaftliche Blätter*.
- Kumar, A., 2009. Who Gambles in the Stock Market? *Journal of Finance*, 64(4), S. 1889–1933.
- Langenbacher, K., 2013. Anlegerschutz – Ein Bericht zu theoretischen Prämissen und legislative Instrumenten. *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht*, 177, S. 679–701.
- Levine, R., 1997. Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature*, 35(2), S. 688–726.
- Levine, R., 2001. Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which is Better? *Journal of Financial Intermediation*, 11(4), S. 1–30.
- Lewis, K. K., 1999. Trying to Explain Home Bias in Equities and Consumption. *Journal of Economic Literature*, 37(2), S. 571–608.
- Linklaters, 2015. MiFID II Implementation Time Line. http://www.linklaters.com/pdfs/mkt/london/MiFID_II_Implementation_Time_Line_1265.pdf
- Lintner, J., 1965. The Valuation of Risk Assets and the Selection of Risky Investments in Stock Portfolios and Capital Budgets. *Review of Economics and Statistics*, 47(1), S. 13–37.
- Lorenzoni, G., 2008. Inefficient Credit Booms. *Review of Economic Studies*, 75(3), S. 809–833.
- Lusardi, A. und Mitchel, O., 2014. The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature*, 52(1), S. 5–44.
- Markets Authority und Financial Conduct Authority, 2014. Banking Services to Small and Medium-Sized Enterprises. http://assets.digital.cabinet-office.gov.uk/media/53eb6b73ed915d188800000c/SME-report_final.pdf
- Meyer, S., Schmoltzi, D., Stammschulte, C., Kaesler, S., Loos B. und Hackethal, A., 2012. Just Unlucky? – A Bootstrapping Simulation to Measure Skill in Individual Investors’ Investment Performance. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2023588
- Monopolkommission, 2014. Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte. <http://www.monopolkommission.de/index.php/de/gutachten/hauptgutachten/271-hauptgutachten-xx>
- Moore, D. A. und Healy, P. J., 2008. The Trouble with Overconfidence. *Psychological Review*, 115(2), S. 502–517.
- Odean, T., 1998. Are Investors Reluctant to Realize Their Losses? *Journal of Finance*, 53(5), S. 1775–1798.

- Odean, T., 2007. Effect of Behavioral Biases on Market Efficiency and Investors' Welfare. *CFA Institute Conference Proceedings Quarterly*, 24(1), S. 6–18.
- Oehme, M., 2012. Die Honorarberater kommen. *Procontra Fachzeitschrift*, 6, S. 54–56.
- Office of Fair Trading. 2010. Review of Barriers to Entry, Expansion and Exit in Retail Banking. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/shared_of/personal-current-accounts/oft1282
- Ortgies, J., 2012. CRD IV – Paradigmenwechsel bei der Umsetzung von Basel III. *Die Bank: Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis*, 2, S. 61–67.
- o. V., 2013. Was die Bank nicht sagt. *Finanztest*, Heft 07/2013, S. 25–29.
- Parliamentary Commission on Banking Standards, 2013. Fifth Report – Changing Banking for Good. <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtpcbcs/27/27ii02.htm>
- Paul, S. und Lange, M., 2015. Abschätzung der kumulierten Effekte von Finanzmarktregulierung.
- Peydró, J., 2013. Credit Cycles and Systemic Risk. Centre de Recerca en Economia Internacional (CREI), 2013.
- Prantl, S., Almus, M., Egel, J. und Engel, D., 2009. Kreditvergabe durch Genossenschaftsbanken, Kreditbanken und Sparkassen: Eine empirische Analyse von Förderkrediten für junge, kleine Unternehmen. *Schmollers Jahrbuch*, 129(1), S. 83–132.
- PricewaterhouseCoopers, 2010. 10 Minuten Mindestanforderungen an Compliance. http://www.pwc.de/de_de/de/finanzdienstleistungen/assets/10_Minuten_MaComp.pdf
- Prof. Weber GmbH, 2011. Honorarberatung in Deutschland – Ergebnisse einer Umfrage.
- Quirin Bank, 2013. Studie: Vier von fünf Kunden empfehlen die Quirin Bank. <http://www.quirinbank.de/studie-vier-von-funf-kunden-empfehlen-die-quirin-bank>
- Renz, H. T. und Frankenberger, M., 2015. Verbraucherschutz-Compliance im Rahmen von MiFID II. *Die Bank: Zeitschrift für Bankpolitik und Praxis*, 8, S. 15–19.
- Schaeken Willemaers, G., 2013. Product Intervention for the Protection of Retail Investors: A European Perspective. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1989817
- Schäfer, T. und Hackethal, A., 2014. Anlegerschutz braucht mehr Eigenverantwortung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Ausgabe vom 10.07.2014, S. 39.
- Schaetzle, D., 2013. Eine empirische Analyse der Ertragsauswirkungen der neuen Eigenkapitalvorschriften gemäß Basel III auf die Genossenschaftsbanken. *Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster*, 124, S. 491-544. http://www.ifg-muenster.de/forschen/veroeffentlichungen/2012/material/ap_124_schaetzle.pdf
- Seasholes, M. S. und Zhu, N., 2010. Individual Investors and Local Bias. *Journal of Finance*, 65(5), S. 1987–2010.
- Sharpe, W. F., 1964. Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk. *Journal of Finance*, 19(3), S. 425–442.
- Shefrin, H. und Statman, M., 1985. The Disposition to Sell Winners too Early and Ride Losers too Long. *Journal of Finance*, 40(3), S. 777–790.
- Siekmann, H., 2010. Die Finanzmarktaufsicht in der Krise. *Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 41*.
- Sieradzki, A., 2013. Es geht auch anders. *Facts – Test- und Wirtschaftsmagazin*, Sonderveröffentlichung 4/2013, S. 52–54.
- Simon Kucher & Partners, 2012. Honorarberatung: So fern und doch so nah. *Press Release*. http://library.simon-kucher.com/iopac/frames/medien_detail_download.php
- Slaughter and May, 2014. Introduction to the Legislative Processes for European Union Directives and Regulations on Financial Services Matters. <http://www.slaughterandmay.com/media/1934583/introduction-to-the-legislative-processes-for-european-union-directives-and-regulations-on-financial-services-matters.pdf>
- Stindt, G. und Schönfelder, B., 2014. Finanzinformationen gemäß FINREP – die Einführung harmonisierter Meldeanforderungen. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 13, S. 652–656.
- Terliesner, S., 2013. David gegen Goliath - Honorarberatung. *Bankmagazin*, 5, S. 36–38.
- Varian, H., 1992. *Microeconomic Analysis*, 3. Auflage. W.W. Norton & Company.

Literaturverzeichnis

- Weber, J., Meyer, S., Loos, B. und Hackethal, A., 2014. Which Investment Behaviors Really Matter for Individual Investors? http://gsf.aalto.fi/seminar_papers/Which%20Behaviors%20Matter_SSRN-id2381435.pdf
- Zahrte, K., 2015. Gesetzgebungsflut erfordert ein Umdenken in der Zusammenarbeit. *Betriebswirtschaftliche Blätter*.

Anhang 1 Vermögen und Anlage deutscher Haushalte

Die vorliegende Analyse bezieht sich weitgehend auf Inderst und Sirak (2014), deren Arbeit auf mehreren Datenquellen basiert. Die erste Datenquelle ist der Paneldatensatz „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF)²⁷⁹, der die Vermögenssituation und andere sozio-demografische Variablen von 3.565 zufällig ausgesuchten Haushalten in Deutschland erfasst. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Vermögensbilanz eines Haushalts – wie im PHF abgefragt.

Aktiva	Passiva
<i>Sachvermögen</i>	<i>Verbindlichkeiten</i>
- Selbstgenutztes Haus- und Wohnungseigentum	- Hypotheken
- Anderer Haus- und Grundbesitz	- Konsumentenkredite (einschl. Kreditkartenschulden, Kontokorrentkredite, unbezahlte Rechnungen, BAföG-Schulden)
- Eingerichteter Gewerbebetrieb (Nettowert)	- Kredite für Geschäftstätigkeit
- Fahrzeuge, Sammlungen, Schmuck usw.	
<i>Finanzvermögen</i>	<i>Nettovermögen</i>
- Spar- und Girokonten, Bausparguthaben	
- Fondsanteile, Schuldverschreibungen, Aktien, Derivate und Zertifikate	
- Guthaben aus privaten Renten- und Lebensversicherungen	
- Beteiligungen und verwaltetes Vermögen	
Gesamtaktiva	Gesamtpassiva

Tabelle 13: Vermögensbilanz eines Haushalts

Die erste Befragungswelle des PHF wurde zwischen September 2010 und Juli 2011 realisiert. Die Beteiligung war freiwillig, jedoch wurden große Anstrengungen unternommen, um eine repräsentative Auswahl von Haushalten aus allen ökonomischen Schichten zu bekommen.²⁸⁰ Das PHF erfasst das Gesamtvermögen (Sach- und Finanzvermögen) und aggregiert (weitgehend) die Daten auf die Haushaltsebene.²⁸¹ Auch sogenannte Stichprobengewichte wurden bereitgestellt, die eine Repräsentativität der Stichprobe für die deutsche Bevölkerung gewährleisten. Eine zweite Datenquelle in der Arbeit von Inderst und Sirak (2014) ist eine große und repräsentative Umfrage seitens der Gesellschaft für Konsumforschung, die die Jahre von 2005 bis 2011 abdeckt.²⁸²

Zusätzlich zu der Evidenz aus der Arbeit von Inderst und Sirak (2014) werden auch weitere Datenquellen herangezogen. Georgarakos und Pasini (2011) nutzen den Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE), um die Einflussfaktoren einer Aktienanlage zu untersuchen. Das Statistische Bundesamt (2013) führt alle fünf Jahre eine repräsentative Umfrage durch, um die Einkommens- und Konsummuster der deutschen Haushalte zu untersuchen. Davies et al. (2009) tragen Datenquellen

²⁷⁹ Im Rahmen der Panelstudie „Private Haushalte und ihre Finanzen“ (PHF) hat die Deutsche Bundesbank Haushalte in Deutschland über ihr Vermögen, ihre Schulden und ihre finanziellen Dispositionen befragt. Die Daten werden zu Forschungszwecken zur Verfügung gestellt.

²⁸⁰ Die Zentralbanken der Länder der Euro-Zone und die EZB haben, in Zusammenarbeit mit nationalen Statistikbehörden, im Jahr 2006 das Euro Area Household Finance and Consumption Network (HFCN) ins Leben gerufen. Das Ergebnis ist das Household Finance and Consumption Survey, zu dem auch das PHF gehört. Von Kalckreuth et al. (2012) bieten eine methodologische Beschreibung des PHF.

²⁸¹ Beispielsweise sollten Befragte den Gesamtwert der Einlagen auf Sparkonten aller Haushaltsmitglieder angeben.

²⁸² Im Unterschied zum PHF wird darin jedoch nicht nach verschiedenen Finanzprodukten differenziert.

aus mehr als 39 Staaten zusammen, um die globale Vermögensverteilung darzustellen. Brandmeir et al. (2013) nutzen Daten der Statistikbehörden und Zentralbanken entwickelter Volkswirtschaften, um die Vermögensverteilung und die Zusammensetzung des Finanzvermögens auf globaler Ebene zu untersuchen. Neben den Angaben im Haupttext (Abschnitt 3.3.3) soll der Vollständigkeit halber auch das Bruttovermögen der deutschen Haushalte (nach dieser Umfrage) dargestellt werden. Diese Daten sowie die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf die Jahre 2010 und 2011, da für diese Jahre entsprechend detaillierte und repräsentative Informationen verwendet werden konnten. So verfügen beispielsweise Haushalte im dritten Quintil über mehr als 35.000 € und weniger als 137.000 €. Anders ausgedrückt: 60 % der Haushalte in Deutschland hatten gemäß dieser repräsentativen Umfrage in dieser Zeit ein Bruttovermögen, das unter 137.000 € lag. Auf diese Werte beziehen sich u. a. die Anteile in Tabelle 4.

Quintile des Brutto- Vermögens	Perzentile des Brutto- Vermögens	Obere Vermögensgrenze im jeweiligen Quintil
1	0-20 %	6.000 €
2	20-40 %	35.000 €
3	40-60 %	137.000 €
4	60-80 %	325.000 €
5	80-100 %	--

Tabelle 14: Verteilung des Haushaltsbruttovermögens²⁸³

²⁸³ Quelle: Inderst und Sirak (2014), wobei hier Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage sowie eines großen Panels benutzt werden.

Anhang 2 Wesentliche Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung seit 2009

Darstellung wesentlicher Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung seit 2009

Jahr	Maßnahme
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlinie 2009/14/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die Deckungssumme und die Auszahlungsfrist • Richtlinie 2009/44/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/26/EG über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und –abrechnungssystemen und der Richtlinie 2002/47/EG über Finanzsicherheiten im Hinblick auf verbundene Systeme und Kreditforderungen • Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW IV Richtlinie) • Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 • Richtlinie 2009/110/ des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG • Richtlinie 2009/111/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement (CRD II Richtlinie) • Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen (CRA Verordnung) • Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvency II) • Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz • Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung • Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht • Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung • Überarbeitung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) • Mindestanforderungen für das Risikomanagement in Versicherungsunternehmen (MaRisk (VA))
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlinie 2010/43/EU der Kommission vom 1. Juli 2010 zur Durchführung der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf organisatorische Anforderungen, Interessenkonflikte, Wohlverhalten, Risikomanagement und den Inhalt der Vereinbarung zwischen Verwahrstelle und Verwaltungsgesellschaft • Richtlinie 2010/42/EU der Kommission vom 1. Juli 2010 zur Durchführung der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Bestimmungen über Fondverschmelzungen, Master-Feeder-Strukturen und das Anzeigeverfahren • Verordnung (EU) Nr. 583/2010 der Kommission vom 1. Juli 2010 zur Durchführung der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die wesentlichen Informationen für den Anleger und die Bedingungen, die einzuhalten sind, wenn die wesentlichen Informationen für den Anleger oder der Prospekt auf einem anderen dauerhaften Datenträger als Papier oder auf einer Website zur Verfügung gestellt werden • Verordnung (EU) Nr. 584/2010 der Kommission vom 1. Juli 2010 zur Durchführung der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf Form und Inhalt des Standardmodells für das Anzeigeschreiben und die OGAW-Bescheinigung, die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel durch die zuständigen Behörden für die Anzeige und die Verfahren für Überprüfungen vor Ort und Ermittlungen sowie für den Informationsaustausch zwischen zuständigen Behörden

	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlinie 2010/73/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Richtlinie 003/71/EG betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, und der Richtlinie 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind • Richtlinie 2010/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG im Hinblick auf die Eigenkapitalanforderungen für Handelsbuch und Wiederverbriefungen und im Hinblick auf die aufsichtliche Überprüfung der Vergütungspolitik (CRD III Richtlinie) • Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB Verordnung) • Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission (EBA-Verordnung) • Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission (EIOPA-Verordnung) • Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission (ESMA-Verordnung) • Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunternehmen • Gesetz zur Vorbeugung gegen missbräuchliche Wertpapier- und Derivategeschäfte (Leerverkaufsg) • Gesetz zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz) • Überarbeitung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) • Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens- Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp)
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Verordnung (EU) Nr. 513/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen (CRA II Verordnung) • Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 über die Verwalter alternativer Investmentfonds und zur Änderung der Richtlinien 2003/41/EG und 2009/65/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 1095/2010 (AIFM-Richtlinie) • Richtlinie 2011/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Richtlinien 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG und 2009/138/EG hinsichtlich der zusätzlichen Beaufsichtigung der Finanzunternehmen eines Finanzkonglomerats (FICOD I) • Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes • Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagevermittler- und Vermögensanlagenrechts • Verordnung über die Erhebung der Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute (Restrukturierungsfonds-Verordnung) • Überarbeitung der Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens- Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp)
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Delegierte Verordnung (EU) Nr. 272/2012 der Kommission vom 7. Februar 2012 zur Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Gebühren, die den Ratingagenturen von der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde in Rechnung gestellt werden • Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 • Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (SSR Verordnung) • Delegierte Verordnung (EU) Nr. 486/2012 der Kommission vom 30. März 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 809/2004 in Bezug auf Aufmachung und Inhalt des Prospekts, des Basisprospekts, der Zusammenfassung und der endgültigen Bedingungen und in Bezug auf die Angabepflichten

Anhang 2

	<ul style="list-style-type: none"> • Delegierte Verordnung (EU) Nr. 862/2012 der Kommission vom 4. Juni 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 809/2004 in Bezug auf die Zustimmung zur Verwendung des Prospekts, die Informationen über Basisindizes und die Anforderungen eines von unabhängigen Buchprüfern oder Abschlussprüfern erstellten Berichts • Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (EMIR-Verordnung) • Überarbeitung der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) • Überarbeitung der Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp)
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Delegierte Verordnung (EU) Nr. 231/2013 der Kommission vom 19. Dezember 2012 zur Ergänzung der Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf Ausnahmen, die Bedingungen für die Ausübung der Tätigkeit, Verwahrstellen, Hebelfinanzierung, Transparenz und Beaufsichtigung • Durchführungsverordnung (EU) Nr. 447/2013 der Kommission vom 15. Mai 2013 zur Festlegung des Verfahrens für AIFM, die beschließen, sich der Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu unterwerfen • Durchführungsverordnung (EU) Nr. 448/2013 der Kommission vom 15. Mai 2013 zur Festlegung eines Verfahrens für die Bestimmung des Referenzmitgliedstaats eines Nicht-EU-AIFM gemäß der Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates • Verordnung (EU) Nr. 462/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 über Ratingagenturen (CRA III Verordnung) • Richtlinie 2013/14/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) und der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds im Hinblick auf übermäßigen Rückgriff auf Ratings • Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (Kapitaladäquanzrichtlinie, CRD IV Richtlinie) • Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 646/2012 (Kapitaladäquanzverordnung, CRR Verordnung) • Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank • Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 • Richtlinie 2013/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG • Neufassung der Verordnung der Europäischen Zentralbank über die Statistik über Aktiva und Passiva von Investmentfonds • Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz) • Ausführungsgesetz zur Verordnung (EU) Nr. 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (EMIR-Ausführungsgesetz) • Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht • Gesetz zur Vermeidung von Gefahren und Missbräuchen im Hochfrequenzhandel (Hochfrequenzhandelsgesetz) • Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen (Trennbankengesetz) • Verordnung über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten (Institutsvergütungsverordnung)

Anhang 2

	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz zur Förderung und Regulierung einer Honorarberatung über Finanzinstrumente (Honoraranlageberatungsgesetz) • Gesetz zur zusätzlichen Aufsicht über beaufsichtigte Unternehmen eines Finanzkonglomerats (Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz) • Verordnung zur angemessenen Eigenkapitalausstattung von Instituten, Institutsgruppen, Finanzholding-Gruppen und gemischten Finanzholding-Gruppen (Solvabilitätsverordnung) • Überarbeitung der Verordnung über die Liquidität der Institute (Liquiditätsverordnung) • Überarbeitung der Großkredit- und Milionenkreditverordnung (GroMiKV) • Verordnung zur Einreichung von Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationen nach dem Kreditwesengesetz (Finanz- und Risikotragfähigkeitsinformationenverordnung, FinaRisikoV) • Verordnung über Risikomanagement und Risikomessung beim Einsatz von Derivaten, Wertpapier-Darlehen und Pensionsgeschäften in Investmentvermögen nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (Derivateverordnung)
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (Wohnimmobilienkreditrichtlinie) • Verordnung (EU) Nr. 596/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Marktmissbrauch (Marktmissbrauchsverordnung) und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinien 2003/124/EG, 2003/125/EG und 2004/72/EG der Kommission (MAR Verordnung) • Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie, CSMAD) • Richtlinie 2014/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinien 2003/71/EG und 2009/138/EG und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 im Hinblick auf die Befugnisse der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) und der Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde) (Omnibus II Richtlinie) • Verordnung der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Rahmenverordnung) • Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGS Richtlinie) • Verordnung (EU) Nr. 537/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/909/EG der Kommission • Richtlinie 2014/56/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen • Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Richtlinie) • Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (MiFID II Richtlinie) • Verordnung (EU) Nr. 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (MiFIR Verordnung) • Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (SRM Verordnung) • Verordnung (EU) Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (CSD Verordnung) • Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Ver-

	<p>gleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Payment Account Directive, PAD)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Richtlinie 2014/91/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Änderung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Hinblick auf die Aufgaben der Verwahrstelle, die Vergütungspolitik und Sanktionen (OGAW V Richtlinie) • Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen • Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (PRIIP) • Durchführungsverordnung (EU) 2015/81 des Rates vom 19. Dezember 2014 zur Festlegung einheitlicher Modalitäten für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds • Gesetz zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte (Lebensversicherungsreformgesetz) • Verordnung zur Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten und hinsichtlich der als Gesetz über die Steuerehrlichkeit bezüglich Auslandskonten bekannten US-amerikanischen Informations- und Meldebestimmungen (FATCA-USA-Umsetzungsverordnung) • Gesetz zur Verringerung der Abhängigkeit von Ratings • Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 24. Februar 2014 über die Organisation von Vorbereitungsmaßnahmen für die Erhebung von granularen Daten zu Krediten durch das Europäische System der Zentralbanken • Verordnung der Europäischen Zentralbank über Aufsichtsgebühren • Überarbeitung der Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltensorganisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp)
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Delegierte Verordnung (EU) 2015/61 der Kommission vom 10. Oktober 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Liquiditätsdeckungsanforderung an Kreditinstitute • Delegierte Verordnung (EU) 2015/62 der Kommission vom 10. Oktober 2014 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Verschuldungsquote • Verordnung (EU) 2015/760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über europäische langfristige Investmentfonds (EuLTIF Verordnung) • Verordnung (EU) 2015/751 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 des Europäischen Parlaments und des Rates über Interbankenentgelte für kartengebundene Zahlungsvorgänge • Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 • Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (4. EU Geldwäsche Richtlinie) • Kleinanlegerschutzgesetz • Novelle der Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung) • Überarbeitung der Verordnung über die Erhebung der Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute

Tabelle 15: Exemplarische Übersicht der wesentlichen Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung seit 2009²⁸⁴

²⁸⁴ Quelle: Eigene Darstellung nach Kruse und Krimphove (2014), Paul und Lange (2015), DZ Bank (2015), Europäische Kommission (2014a, 2014b, 2014c), Bundesministerium der Finanzen (2013, 2014, 2015).

Anhang 3 Maßnahmen zur Erreichung europäische Regulierungsziele

Maßnahmen zur Erreichung europäischer Regulierungsziele im Finanzsektor	
Ziel	Maßnahme
I. Stabilität der Finanzmärkte („ <i>Financial stability</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Capital Requirements Regulation IV (CRR) und Capital Requirements Directive IV (CRD IV) • Bank Resolution and Restructuring Directive (BRRD) • Gründung des European System of Financial Supervisors (ESFS) • Einführung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) • Markets in Financial Instruments Directive II (MiFID II) • European Market Infrastructure Regulation (EMIR) • Regulierung von Zentralverwahrern (CSDR) • Regulierung von Leerverkäufen und Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps, CDS) • Regulierung von Rating-Agenturen • Prospektrichtlinie • Regulierung finanzieller Benchmarks (z. B. LIBOR, EURIBOR) • Regulierung von Wertpapierfinanzierungsgeschäften • Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD) • Regulierung von Geldmarktfonds • Solvency II • Omnibus II
II. Integration der Finanzmärkte („ <i>Financial integration</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines europäischen Regelwerks (Single Rulebook) • Einführung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) • Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) • Gründung des European System of Financial Supervisors (ESFS) • European Venture Capital Funds • European Social Entrepreneurship Funds • European Long-term Investment Funds
III. Vertrauen in und Zuverlässigkeit der Finanzmärkte („ <i>Market integrity and confidence</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Marktmissbrauchsverordnung (MAR) • Marktmissbrauchsrichtlinie (CSMAD) • Regulierung finanzieller Benchmarks (z. B. LIBOR, EURIBOR) • Einlagensicherungssystem (DGS) • Wohnimmobilienkreditrichtlinie (MCD) • Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIPS) • Richtlinie über Versicherungsvermittlung • Markets in Financial Instruments Directive II (MiFID II) • OGAW-V-Richtlinie • Zahlungsdiensterichtlinie II (PSD II) • Payment Account Directive (PAD) • Regulierung von Rating-Agenturen
IV. Effizienz der Finanzmärkte („ <i>Efficiency</i> “)	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines europäischen Regelwerks (Single Rulebook) • Capital Requirements Regulation IV / Capital Requirements Directive IV (CRD IV) • Bank Resolution and Restructuring Directive (BRRD) • Einführung der Bankenunion • Solvency II • Markets in Financial Instruments Directive II (MiFID II) • European Market Infrastructure Regulation (EMIR) • Regulierung von Zentralverwahrern (CSDR) • Regulierung von Rating-Agenturen

Tabelle 16: Übersicht der Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung nach Regulierungszielen²⁸⁵

²⁸⁵ Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission (2014b), S. 51-52.

Anhang 4 Aufbau der Mindestanforderungen an die Compliance (Ma-Comp)

Allgemeiner Teil	
AT 1	Vorbemerkung
AT 2	Quellen
AT 3	Anwendungsbereich
AT 4	Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung
AT 5	Zusammenarbeit mehrerer Wertpapierdienstleistungsunternehmen
AT 6	Allgemeine Anforderungen an Wertpapierdienstleistungsunternehmen nach § 33 Abs. 1 WpHG
AT 6.1	Aufbau- und Ablauforganisation des Wertpapierdienstleistungsunternehmens
AT 6.2	Mittel und Verfahren des Wertpapierdienstleistungsunternehmens
AT 7	Verhältnis §§31 ff. WpHG zu §§25a, 25e KWG
AT 8	Aufzeichnungspflichten
AT 8.1	Mindestaufzeichnungspflichten
AT 8.2	Aufzeichnungspflicht gem. §14 Abs. 2 Nr. 5 WpDVerOV
AT 8.3	Aufzeichnungspflichten im Zusammenhang mit der Geeignetheitsprüfung nach §31 Abs. 4, Abs. 4a WpHG
AT 9	Anforderungen an das Outsourcing nach § 33 Abs. 3 WpHG
Besonderer Teil	
BT 1	Organisatorische Anforderungen und Aufgaben der Compliance Funktion nach § 33 Abs. 1 WpHG
BT 1.1	Stellung der Compliance Funktion
BT 1.2	Aufgaben der Compliance Funktion
BT 1.3	Organisatorische Anforderungen an die Compliance Funktion
BT 2	Überwachung von Mitarbeitergeschäften nach § 33b WpHG und § 25a KWG
BT 2.1	Mitarbeiterdefinition
BT 2.2	Definition von Mitarbeitergeschäften
BT 2.3	Organisatorische Anforderungen gemäß § 33b Abs. 3 WpHG
BT 2.4	Organisatorische Anforderungen gemäß § 33b Abs. 4 WpHG
BT 2.5	Organisatorische Anforderungen gemäß § 33b Abs. 5 und Abs. 6 WpHG
BT 2.6	Ausnahmetatbestände
BT 2.7	Anforderungen gemäß § 25a KWG
BT 3	Informationen einschließlich Werbung von Wertpapierdienstleistungsunternehmen nach §31 Abs. 2 WpHG und § 4 WpDVerOV
BT 3.1	Anwendungsbereich
BT 3.2	Zugänglichmachen
BT 3.3	Darstellungsvorschriften für an Privatpersonen gerichtete Werbung
BT 3.4	Steuerliche Hinweise
BT 3.5	Übereinstimmung von Werbung und Produktinformation
BT 3.6	Angaben mit Bezug zur Aufsichtsbehörde
BT 3.7	Dokumentation von Werbemitteilungen
BT 4	Bestmögliche Ausführung von Kundenaufträgen § 33a WpHG
BT 4.1	Ausübung des Ermessens bei Auswahl der Ausführungsplätze und bei Ausarbeitung der Ausführungsgrundsätze
BT 4.2	Inhaltliche Ausgestaltung der Ausführungsgrundsätze
BT 4.3	Bewertungsverfahren und Überprüfung der Ausführungsgrundsätze
BT 4.4	Weiterleitung von Wertpapieraufträgen zur Ausführung durch ein anderes Wertpapierdienstleistungsunternehmen
BT 5	Auslegung einzelner Begriffe der §§ 31 Abs. 2 S. 4, 34b WpHG in Verbindung mit FinAV
BT 5.1	Analyse von Finanzinstrumenten
BT 5.2	Informationen über Finanzinstrumente oder deren Emittenten, die direkt oder indirekt eine Empfehlung für eine bestimmte Anlageentscheidung enthält
BT 5.3	Einem unbestimmten Personenkreis zugänglich gemacht werden soll
BT 5.4	Öffentlich verbreiten und weitergeben
BT 5.5	Werbemitteilungen
BT 5.6	Sonstige Rechtsbegriffe
BT 5.6	Anforderungen gemäß § 31d WpHG und die Übernahme von Reise- und Unterbringungskosten der Finanzanalysten durch Emittenten im Rahmen von Analystenkonferenzen und -veranstaltungen
BT 6	Anforderungen an Beratungsprotokolle
BT 6.1	Anwendungsbereich von § 34 Abs. 4 WpHG
BT 6.2	Inhalt des Beratungsprotokolls gemäß § 14 Abs. 6 WpDVerOV
BT 7	Prüfung der Geeignetheit nach §31 Abs. 4 WpHG
BT 7.1	Informationen an die Kunden über die Beurteilung der Geeignetheit
BT 7.2	Notwendige Vorkehrungen zum Verständnis von Kunden und Anlagen
BT 7.3	Qualifikation der Mitarbeiter von Wertpapierdienstleistungsunternehmen
BT 7.4	Umfang der vom Kunden einzuholenden Informationen (Verhältnismäßigkeit)
BT 7.5	Zuverlässigkeit der Kundeninformationen
BT 7.6	Aktualisierung der Kundeninformationen
BT 7.7	Kundeninformationen zu juristischen Personen oder Gruppen
BT 7.8	Erforderliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Geeignetheit einer Anlage
BT 8	Anforderungen an Vergütungssysteme im Zusammenhang mit der Erbringung von Wertpapierdienstleistungen und Wertpapiernebenleistungen
BT 8.1	Anwendungsbereich und Verhältnis zu anderen Vorschriften
BT 8.2	Formelle Kriterien für die Konzeption und Überwachung von Vergütungssystemen
BT 8.3	Inhaltliche Kriterien für die Konzeption von Vergütungssystemen

Abbildung 46: Struktur der Mindestanforderungen an die Compliance (MaComp)²⁸⁶

²⁸⁶ Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 5 Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)

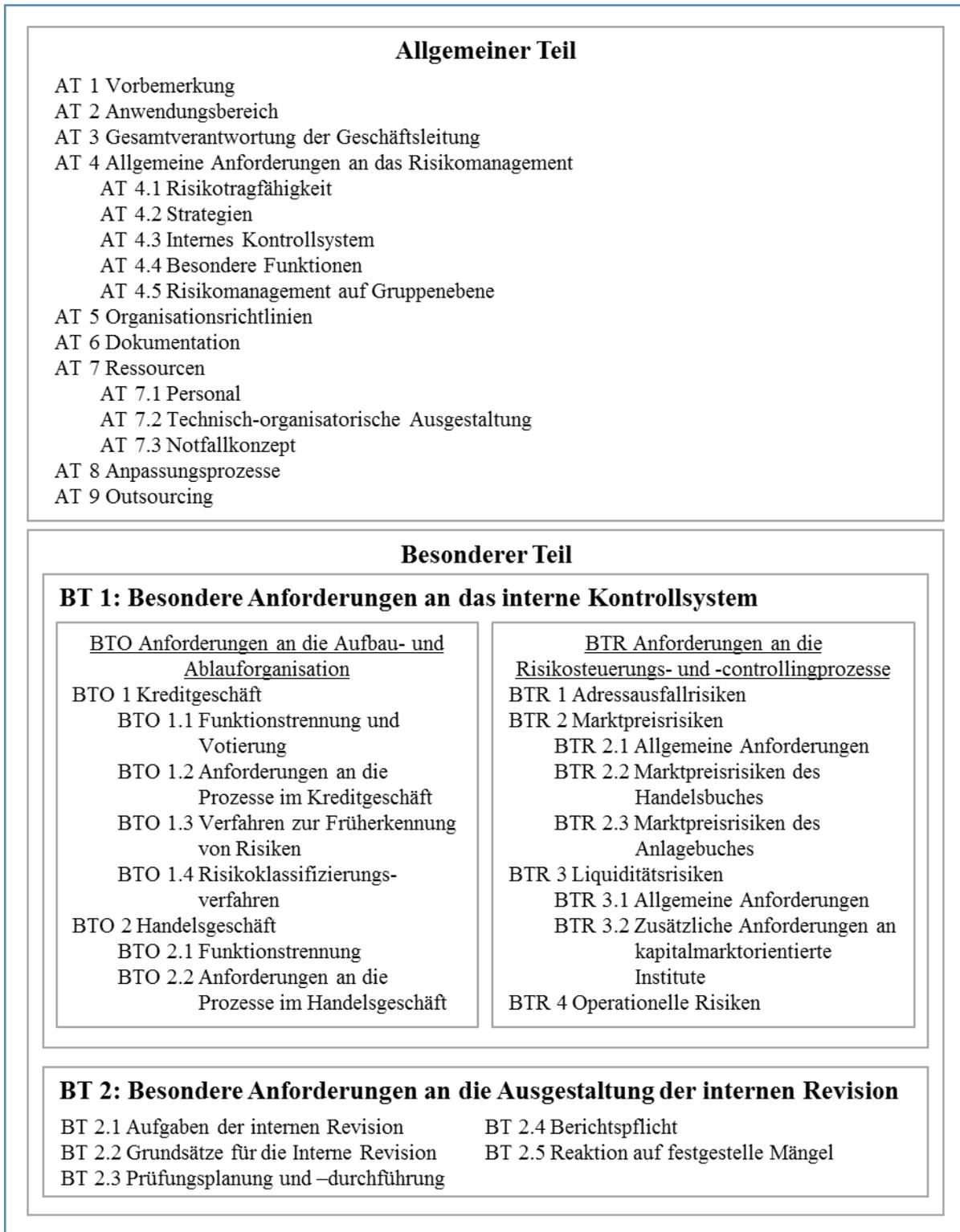


Abbildung 47: Struktur der Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)²⁸⁷

²⁸⁷ Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2005).

Anhang 6 Zur Umfrage verwendeter Fragebogen

Fragebogen zur Belastung durch gegenwärtige und zukünftige Regulierungsvorschriften

Im Auftrag des **Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)** entsteht derzeit in Zusammenarbeit mit Herrn Professor Dr. Roman Inderst und Professor Dr. Andreas Hackethal, beide Goethe-Universität Frankfurt, eine Studie zur regulatorischen Belastung von deutschen Genossenschaftsbanken. Mit diesem Fragebogen möchten wir erfassen, wie stark Ihr Institut durch zusätzliche Regulierungsvorschriften in den letzten fünf Jahren belastet wurde und welche weiteren Belastungen sich aus Ihrer Sicht aus zukünftigen Regulierungsmaßnahmen ergeben werden. Der Fragebogen besteht aus vier Teilen und 12 Fragen. Der Bearbeitungsumfang beträgt ca. 15 Minuten. Einzelne Fragen sind um einen kurzen Hinweistext ergänzt, der eine kurze Erläuterung der Fragestellung beinhaltet.

Allgemeine Fragen zu Ihrem Institut

1. Wie hoch ist die Bilanzsumme Ihres Instituts (in Mio. Euro)?

ca. _____ Mio. Euro

2. Wie hoch ist das betreute Kundenvolumen Ihres Instituts? (*Kredit- und Einlagevolumen zuzüglich außerbilanziellen Kundenvolumen bei Verbundpartnern, in Mio. Euro*)

ca. _____ Mio. Euro

3. Wie viele Mitarbeiter/-innen beschäftigt Ihr Institut (in Vollzeitäquivalenten)?

ca. _____

Fragen zu den Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen, die in den letzten 5 Jahren neu eingeführt wurden

4. In welchen Bereichen haben die in den letzten 5 Jahren neu eingeführten Regulierungsmaßnahmen zu den höchsten Mehrbelastungen geführt? Bitte ordnen Sie die folgenden Regulierungsbereiche nach der Höhe der Mehrbelastung von 1 (geringste Zunahme der Ressourcenbelastung) bis 7 (höchste Zunahme der Ressourcenbelastung). Bitte verwenden Sie jeden Rang nur einmal.

Hinweis: Bitte berücksichtigen Sie bei Ihrer Antwort sowohl die intern als auch extern eingesetzten Ressourcen (Personal- und Sachkosten sowie ggf. Outsourcing). Wenn Sie beispielsweise der Auffassung sind, dass Neuregelungen im Verbraucherschutz im Vergleich zu den anderen genannten Bereichen in Ihrer Bank zu den höchsten (geringsten) Mehrbelastungen geführt haben, so tragen Sie bitte bei Verbraucherschutz eine 7 (1) ein.

	Rangfolge der Zunahme der Ressourcenbelastung (1 = geringste, 7 = höchste)
Anlegerschutz (z. B. Beratungsprotokoll, WPHG-Compliance,)	_____
Bankaufsichtsrecht (z. B. Lage- und Offenlegungsbericht)	_____
Beauftragtenwesen (z. B. Geldwäsche / Compliance)	_____
IT-Sicherheitsanforderungen (z. B. MaRisk)	_____
Meldewesen	_____
Steuerliche Maßnahmen (z. B. FATCA, KiSt)	_____
Verbraucherschutz (z. B. Verbraucherkredit)	_____

5. Welcher Arbeitszeitaufwand (in Manntagen) ist Ihrem Institut durch die Umsetzung neuer Regulierungsvorschriften in den letzten 5 Jahren einmalig entstanden?

Hinweis: Bitte berücksichtigen Sie bei Ihrer Antwort die in den einzelnen Umsetzungsprojekten aufgewendete Arbeitszeit (d. h. vom Bekanntwerden der Vorschrift über die Implementierung der notwendigen Veränderungen bis hin zur Überführung in den laufenden Betrieb). Bitte berücksichtigen Sie auch den Arbeitszeitaufwand, der Ihnen mittelbar (z. B. im Rahmen von externen Beratungsprojekten oder durch Outsourcing) entstanden ist.

	bis 5 Tage	6-10 Tage	11-20 Tage	21-50 Tage	51-100 Tage	> 100 Tage	keine Angabe
Anlegerschutz (z. B. Beratungsprotokoll, WPHG-Compliance,)	<input type="checkbox"/>						
Bankaufsichtsrecht (z. B. Lage- und Offenlegungsbericht)	<input type="checkbox"/>						
Beauftragtenwesen (z. B. Geldwäsche/Compliance)	<input type="checkbox"/>						
IT-Sicherheitsanforderungen (z. B. MaRisk)	<input type="checkbox"/>						
Meldewesen	<input type="checkbox"/>						
Steuerliche Maßnahmen (z. B. FATCA, KiSt)	<input type="checkbox"/>						
Verbraucherschutz (z. B. Verbraucherkredit)	<input type="checkbox"/>						

6. Wie hoch schätzen Sie die laufenden Kosten, die für die Einhaltung der seit 2010 umzusetzenden Regulierungsvorschriften durchschnittlich pro Jahr in Ihrer Bank anfallen?

Hinweis: Bitte berücksichtigen Sie hierbei die Ihrer Bank durchschnittlich entstehenden Gesamtkosten pro Jahr, d. h. sowohl interne als auch ggf. externe Kosten (z. B. für Outsourcing).

Anhang 6

	bis 25 T€	25-50 T€	50-100 T€	100- 250 T€	250-500 T€	500- 1.000 T€	> 1.000 T€	Keine Angabe
Anlegerschutz (z. B. Beratungsprotokoll, WPHG-Compliance,)	<input type="checkbox"/>							
Bankaufsichtsrecht (z. B. Lage- und Offenlegungsbericht)	<input type="checkbox"/>							
Beauftragtenwesen (z. B. Geldwäsche/Compliance)	<input type="checkbox"/>							
IT-Sicherheitsanforderungen (z. B. MaRisk)	<input type="checkbox"/>							
Meldewesen	<input type="checkbox"/>							
Steuerliche Maßnahmen (z. B. FATCA, KiSt)	<input type="checkbox"/>							
Verbraucherschutz (z. B. Verbraucherkredit)	<input type="checkbox"/>							

7. Wie beurteilen Sie die relative Mehrbelastung (Personal- und Sachaufwand) von kleinen und mittleren Instituten im Vergleich zu Großbanken durch Regulierungsvorschriften, die in den letzten 5 Jahren neu eingeführt wurden?

Hinweis: Bitte berücksichtigen Sie hier nicht den absoluten Mehraufwand, sondern den Mehraufwand, der relativ zur Institutgröße anfällt, also beispielsweise die durch neue Maßnahmen zusätzlich entstehenden Kosten relativ zu den Gesamtkosten. Sollte Ihnen eine Einschätzung nicht möglich sein, so kreuzen Sie für den entsprechenden Bereich bitte „Keine Angabe“ an.

	Im Vergleich zu Großbanken ist die relative Mehrbelastung für kleinere und mittlere Banken					
	deutlich geringer	geringer	gleich groß	höher	deutlich höher	keine Angabe
Anlegerschutz (z. B. Beratungsprotokoll, WPHG-Compliance,)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bankaufsichtsrecht (z. B. Lage- und Offenlegungsbericht)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beauftragtenwesen (z. B. Geldwäsche/Compliance)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IT-Sicherheitsanforderungen (z. B. MaRisk)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Meldewesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steuerliche Maßnahmen (z. B. FATCA, KiSt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbraucherschutz (z. B. Verbraucherkredit)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Wie stark stimmen Sie folgenden Aussagen über die in den letzten 5 Jahren neu eingeführten Regulierungsvorschriften zu?

	stimme überhaupt nicht zu	stimme nicht zu	teils, teils	stimme zu	stimme voll und ganz zu	keine Angabe
Die Umsetzung der neuen Vorschriften führt zu Organisationsstrukturen, die betriebswirtschaftlich schwer nachvollziehbar sind.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die neuen Vorschriften wirken sich negativ auf die Motivation unserer Mitarbeiter aus.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die neuen Vorschriften hemmen unsere Innovationskraft, da sie einen zu großen Teil der Arbeitszeit des Managements binden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die neuen Vorschriften führen zu einer Veränderung unseres Geschäftsmodells (z. B. Einstellung bestimmter Tätigkeitsbereiche).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die mit den neuen Vorschriften verbundenen Kosten erfordern Rationalisierungsmaßnahmen (z. B. Outsourcing bestimmter Aufgaben, Filialschließungen etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die neuen Vorschriften führen dazu, dass sich das Vertrauensverhältnis zu unseren Kunden verschlechtert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der mit den neuen Vorschriften verbundene zusätzliche Arbeitsaufwand führt dazu, dass weniger Zeit für die Marktbearbeitung (Neugeschäft und Bestandskunden) bleibt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die neuen Vorschriften entsteht Druck auf Banken, sich zu größeren Einheiten zusammenzuschließen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die neuen Vorschriften hat sich die Arbeitsbelastung unserer Mitarbeiter/-innen deutlich erhöht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fragen zur Belastung der Mitarbeiter/-innen durch Regulierungsmaßnahmen, die in den letzten 5 Jahren neu eingeführt wurden

9. Bitte schätzen Sie die prozentuale Arbeitszeitaufteilung Ihrer Mitarbeiter im **Jahr 2010**.

Markttätigkeiten/direkter Kundenkontakt:	_____ Prozent
Marktfolgetätigkeiten	_____ Prozent
Sonstige Tätigkeiten	_____ Prozent

10. Bitte schätzen Sie die prozentuale Arbeitszeitaufteilung Ihrer Mitarbeiter **im Jahr 2014**.

Markttätigkeiten/direkter Kundenkontakt:	_____ Prozent
Marktfolgetätigkeiten	_____ Prozent
Sonstige Tätigkeiten	_____ Prozent

11. Welchen Anteil Ihrer/seiner Arbeitszeit wenden Sie/der Vorstand Ihrer Bank durchschnittlich für Themen aus dem Bereich Bankenregulierung auf?

bis 5 %	6-10 %	11-20 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	50-75 %	> 75 %	keine Angabe
<input type="checkbox"/>								

Fragen zu den Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen, die in den nächsten 3 Jahren neu eingeführt werden

12. Wie wird sich Ihrer Einschätzung nach die zusätzliche Ressourcenbelastung in Ihrer Bank durch neue Regulierungsvorschriften innerhalb der nächsten 3 Jahre verändern?

Hinweis: Bitte berücksichtigen Sie bei Ihrer Antwort nur den zusätzlichen Aufwand, der durch neue Maßnahmen entsteht bzw. voraussichtlich entstehen wird. Berücksichtigen Sie sowohl die intern als auch die extern eingesetzten Ressourcen (Personal- und Sachkosten sowie ggf. Outsourcing).

	stark verringern	mäßig verringern	leicht verringern	unverändert	leicht erhöhen	mäßig erhöhen	stark erhöhen	bislang unklar	keine Angabe
Anlegerschutz (z. B. MiFID II)	<input type="checkbox"/>								
Bankaufsichtsrecht (z. B. Bankenabgabe, SREP)	<input type="checkbox"/>								
Beauftragtenwesen (z. B. 4. EU-Geldwäscherichtlinie)	<input type="checkbox"/>								
IT-Sicherheitsanforderungen (z. B. BCBS 239)	<input type="checkbox"/>								
Meldewesen (z. B. AnaCredit, FINREP, Risikotragfähigkeit)	<input type="checkbox"/>								
Steuerliche Maßnahmen	<input type="checkbox"/>								
Verbraucherschutz (z. B. Wohnimmobilienkreditrichtlinie)	<input type="checkbox"/>								

Name Ihrer Bank (freiwillige Angabe)

Name der/des Antwortenden (freiwillige Angabe)

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Das Gutachten, in das Ergebnisse dieser Umfrage einfließen, wird Ende September 2015 vorgestellt werden.

Anhang 7 Ökonometrische Schätzmethode

Im Rahmen der Umfrage wurden die teilnehmenden Genossenschaftsbanken nach der Höhe der Kosten gefragt, die einmalig für die Umsetzung (Frage 5) oder laufend für die Einhaltung (Frage 6) regulatorischer Maßnahmen in den sieben unterschiedlichen Regulierungsbereichen anfielen bzw. anfallen. Wie bereits in den Abschnitten 5.3.3 und 5.3.4 erläutert, erfolgte die Abfrage jeweils auf Basis einer kategoriellen Antwortskala (aus den dort angeführten Gründen). Für kategorielle Daten eignet sich die Verwendung einer sogenannten Intervall-Regression. Die Schätzung der Parameter der Intervall-Regression erfolgt auf Basis des Maximum-Likelihood-Schätzverfahrens. Für die Intervall-Regression besteht diese Maximum-Likelihood-Funktion aus vier Teilen: einem Teil für diejenigen Datenpunkte, deren Höhe genau bekannt ist, d. h. Punktdaten; einem Teil für diejenigen Datenpunkte, von denen lediglich die maximale Höhe bekannt ist, einem Teil für diejenigen Datenpunkte, von denen lediglich die minimale Höhe bekannt ist, und schließlich einem Teil für diejenigen Datenpunkte, von denen bekannt ist, in welchem Intervall sie liegen. Formal nimmt die Maximum-Likelihood-Funktion folgende Form an:

$$\begin{aligned} \ln L = & -\frac{1}{2} \sum_{j \in \mathcal{C}} w_j \left\{ \left(\frac{y_j - \mathbf{x}_j \beta}{\sigma} \right)^2 + \log 2\pi\sigma^2 \right\} \\ & + \sum_{j \in \mathcal{L}} w_j \log \Phi \left(\frac{y_{\mathcal{L}j} - \mathbf{x}_j \beta}{\sigma} \right) \\ & + \sum_{j \in \mathcal{R}} w_j \log \left\{ 1 - \Phi \left(\frac{y_{\mathcal{R}j} - \mathbf{x}_j \beta}{\sigma} \right) \right\} \\ & + \sum_{j \in \mathcal{I}} w_j \log \left\{ \Phi \left(\frac{y_{2j} - \mathbf{x}_j \beta}{\sigma} \right) - \Phi \left(\frac{y_{1j} - \mathbf{x}_j \beta}{\sigma} \right) \right\} \end{aligned}$$

wobei mit $\Phi(\cdot)$ die Standardnormalverteilung bezeichnet ist.

Die aus der Maximierung dieser Funktion erhaltenen Parameter können dabei wie die Parameter der Kleinstquadrat-Methode interpretiert werden.²⁸⁸ Beispielsweise impliziert ein Parameterwert von +1, dass sich die abhängige Variable ceteris paribus um eine Einheit erhöht, wenn sich die entsprechende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht. Somit erlaubt die Intervall-Regression die Schätzung stetiger Werte.

²⁸⁸ Vgl. <http://www.ats.ucla.edu/stat/stata/dae/intreg.htm>.

Anhang 8 Analyse der Robustheit der ökonomischen Ergebnisse

Nachfolgend wird die Robustheit der ökonomischen Analyse der Durchschnittskosten für die Umsetzung und die Einhaltung regulatorischer Maßnahmen im Bereich Meldewesen und Anlegerschutz auf zweierlei Arten überprüft. Erstens wird im Rahmen der Intervall-Regression (vgl. Anhang 7) als Bezugsgröße der Regulierungskostenfunktion anstelle der Bilanzsumme das betreute Kundenvolumen verwendet, welches ebenfalls im Rahmen der Umfrage erhoben wurde (vgl. Abbildung 48 bis Abbildung 51). Zweitens wird die Regulierungskostenfunktion mit der Kleinstquadrat-Methode als alternativem Schätzverfahren ermittelt, wobei jeweils die Klassenmitten bzw. bei nach oben offenen Klassen als „Stützverfahren“ die Untergrenze verwendet werden (vgl. Abbildung 52 bis Abbildung 55). Insgesamt zeigt sich, dass sowohl bei Anwendung einer alternativen Bezugsgröße für die Regulierungskostenfunktion als auch bei Anwendung eines alternativen Schätzverfahrens die Ergebnisse im Wesentlichen unverändert bleiben.

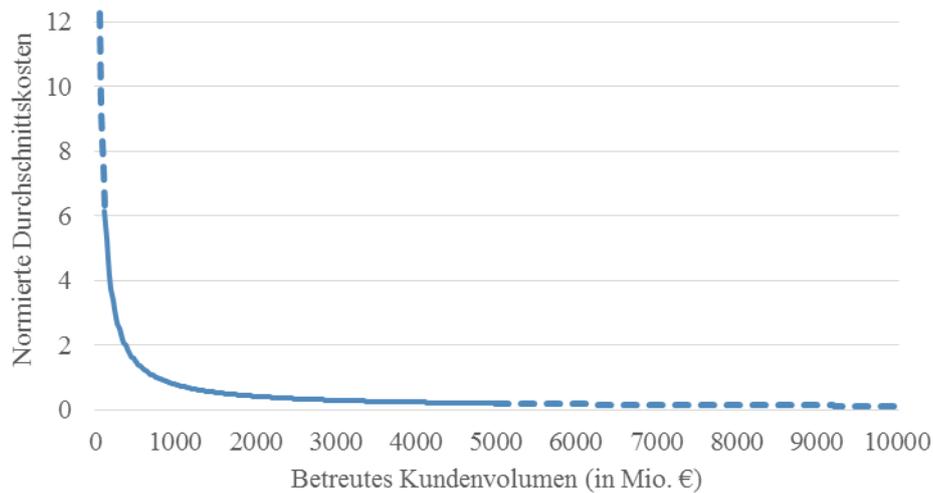


Abbildung 48: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen

Anhang 8

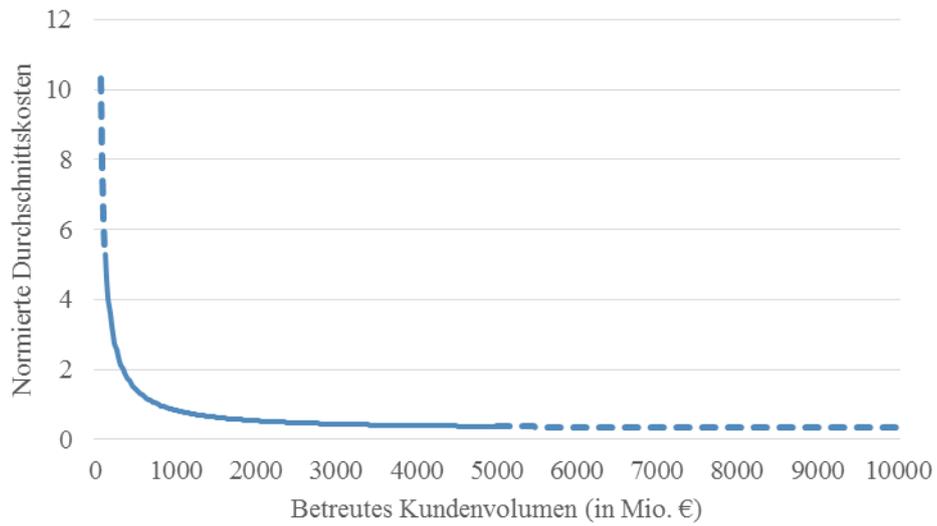


Abbildung 49: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen

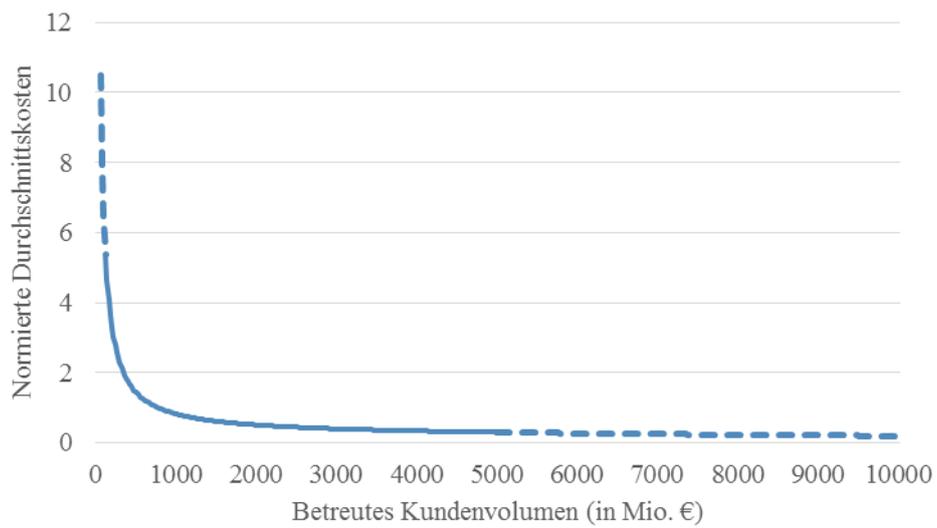


Abbildung 50: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen

Anhang 8

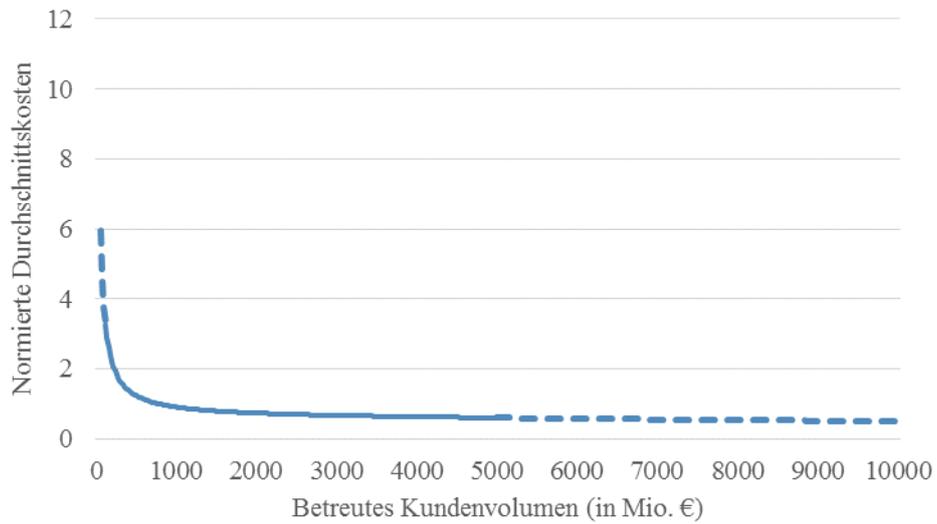


Abbildung 51: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit vom betreuten Kundenvolumen

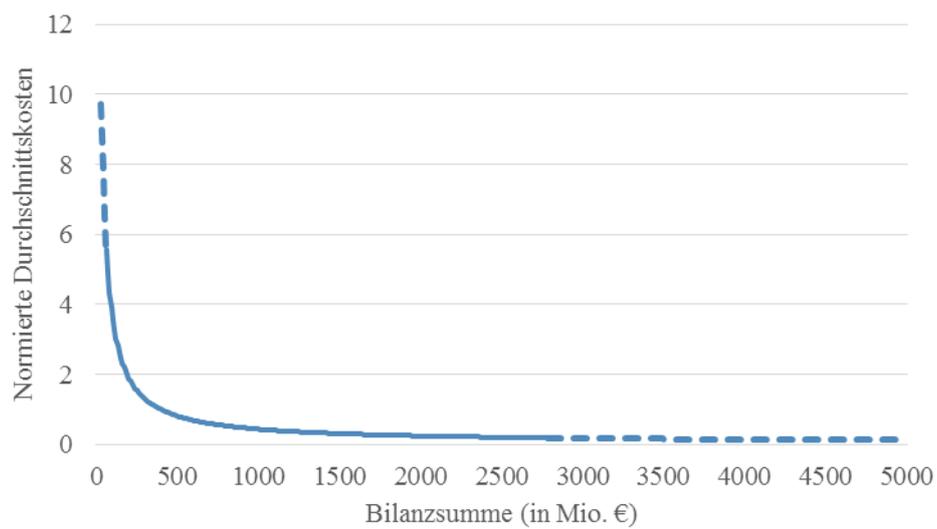


Abbildung 52: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrat-Methode)

Anhang 8

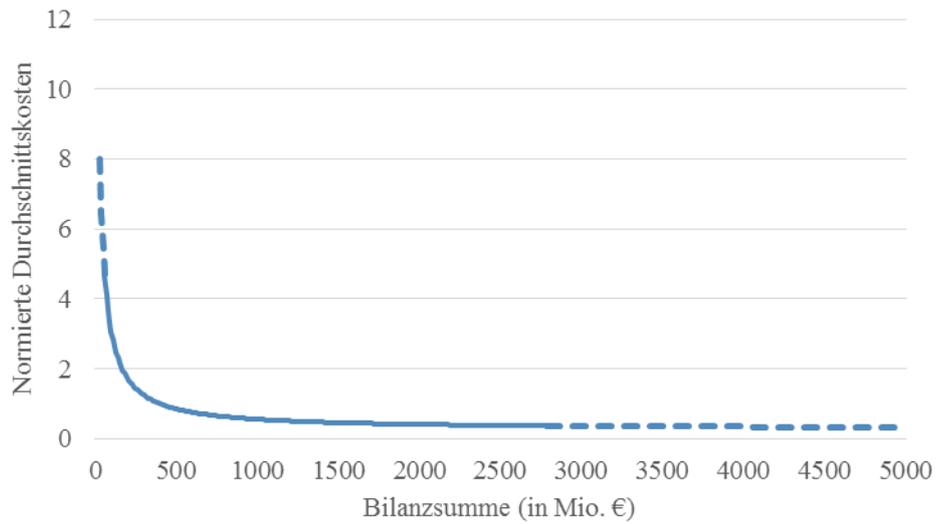


Abbildung 53: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Meldewesen in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrat-Methode)

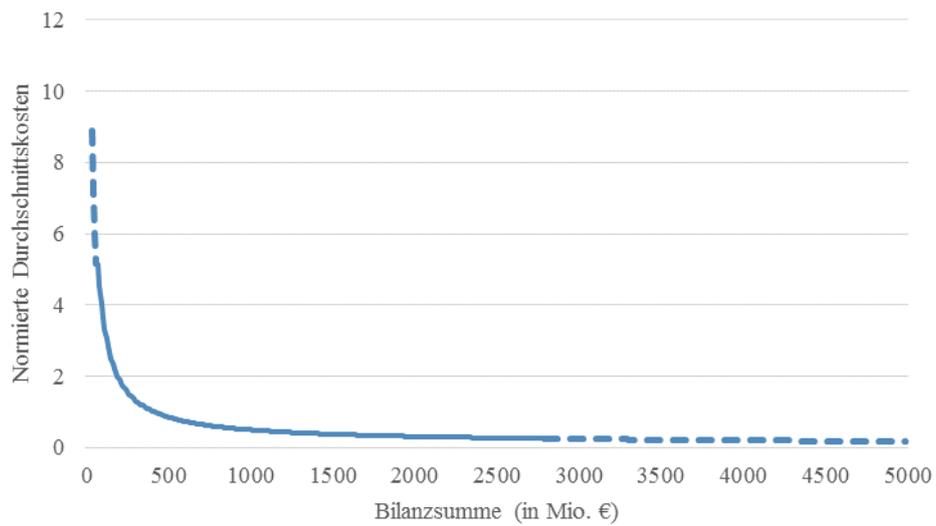


Abbildung 54: Normierte durchschnittliche Umsetzungskosten für Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrat-Methode)

Anhang 8

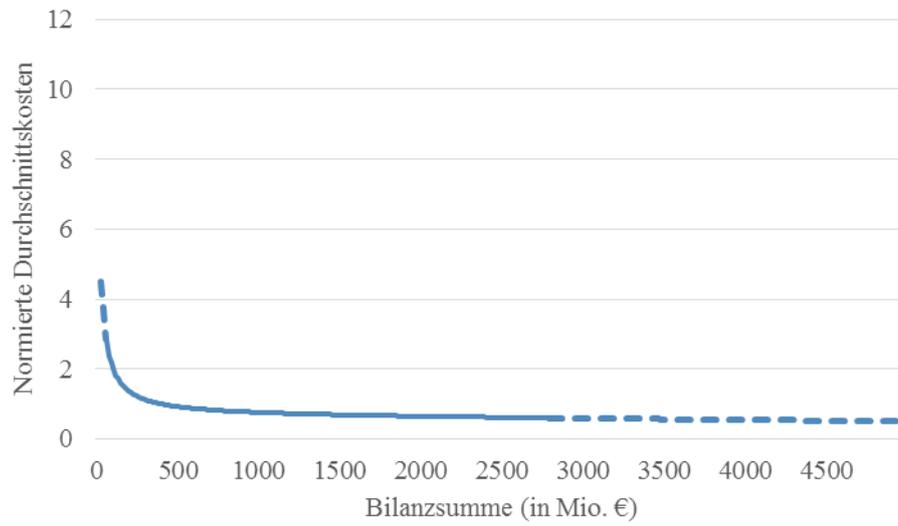


Abbildung 55: Normierte durchschnittliche Kosten für Einhaltung von Maßnahmen im Bereich Anlegerschutz in Abhängigkeit der Bilanzsumme (Berechnung auf Basis der Kleinstquadrate-Methode)

Anhang 9 Übersicht über den Konsultationsprozess der EBA zum regulatorischen Meldewesen

EBA Durchführungsstandard	EBA Code	Übermittelt an die EU-Kommission	Durchführungsverordnung	Veröffentlichung	Erstes Meldedatum
Draft ITS on supervisory reporting	ITS 2013/02	Juli 13	Reg 680/2014	Juni 14	März 14
2011/12: CP 50 Draft ITS on Supervisory reporting requirements for institutions					
2012/02: CP51 Draft ITS on Supervisory reporting requirements for large exposures					
2012/05: DPM 02/2012 Consultation on data point model related to ITS on supervisory reporting					
2012/06: CP 2012/05 Draft ITS on Supervisory reporting requirements for liquidity coverage and stable funding					
2012/06: CP 2012/06 Draft ITS on Supervisory reporting requirements for the leverage ratio					
2013/03: CP 2013/03 Consultation Paper On the Data Point Model related to the EBA draft Implementing Technical Standards on Supervisory Reporting Requirements for Leverage Ratio under the draft Capital Requirements Regulation					
2013/03: CP 2013/04 Consultation Paper On the Data Point Model related to the EBA draft Implementing Technical Standards on Supervisory Reporting Requirements for liquidity coverage and stable funding under the draft Capital Requirements Regulation					
2013/09: CP 2013/36 Consultation Paper On the XBRL Taxonomy related to the EBA final draft Implementing Technical Standards on Supervisory Reporting Requirements under the draft Capital Requirements Regulation					
2014/03: CP 2014/03 Consultation Paper On XBRL Taxonomy (v2.1) related to remittance of supervisory data under Regulation (EU) No 575/2013					
Draft ITS amending (Technical amendments)	ITS 2014/05	Juli 14	Reg 2015/227	Februar 15	Dezember 14
Kein Konsultationspapier					
Draft ITS amending (Non-Performing Exposures and Forbearance)	ITS 2013/03 (rev1)	Juli 14	Reg 2015/227	Februar 15	Dezember 14
2013/03: CP 2013/06 Draft ITS On Supervisory reporting requirements on forbearance and non-performing exposures under article 95 of the draft					
Draft ITS amending (Asset Encumbrance)	ITS 2013/04 (rev1)	Juli 14	Reg 2015/79	Januar 15	Dezember 14
2013/03: CP 2013/05 Consultation on draft ITS on Asset Encumbrance Reporting					
Draft ITS amending (Additional Monitoring Metrics for Liquidity)	ITS 2013/11 (rev1)	Juli 14			
2013/05: CP 2013/18 Consultation Paper On Draft Implementing Technical Standards On Additional Liquidity Monitoring					
Draft ITS amending (Technical amendments)	ITS 2015/02	März 15	Reg 2015/1278	Juli 15	Juni 15
Kein Konsultationspapier					
Draft ITS amending (Leverage ratio)	ITS 2015/03	Juni 15			
2014/12: CP 2014/44 Consultation Paper Draft Implementing Technical Standards amending Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2014 (ITS on supervisory reporting) with regard to the Leverage Ratio (LR) following the EC's Delegated					
Draft ITS amending (LCR)	ITS 2015/04	Juni 15			
2014/16: CP 2014/45 Consultation Paper Draft ITS amending Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2014 ITS on supervisory reporting) with regard to the Liquidity Coverage Ratio (LCR) following the EC's Delegated Act specifying the LCR					

Tabelle 17: Darstellung der wesentlichen Konsultationspapiere zur Entwicklung des regulatorischen Meldewesens durch die EBA²⁸⁹

²⁸⁹ Quelle: Eigene Darstellung nach www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-reporting.

Anhang 10 Auswertung der Tiefeninterviews mit Vertretern der Genossenschaftsbanken

„Die zunehmende Regulierung ist unser größtes Problem“ – Zitat eines Studienteilnehmers

10.1. Interviewmethodik und Teilnehmerkreis

Im Rahmen dieser Studie wurden im Zeitraum von Mai bis August 2015 insgesamt neun offene Interviews zum Thema „Auswirkungen der Regulierung auf mittelständische Banken“ mit Vertretern von Volksbanken und Raiffeisenbanken sowie Sparda-Banken geführt.²⁹⁰ Die Auswahl sowie die Anzahl orientierte sich hierbei zunächst am Kreis der Teilnehmer des Workshops.

Die Interviews wurden grundsätzlich frei geführt und orientierten sich an einem ausführlichen Gesprächsleitfaden, welcher den Teilnehmern vorab zur Verfügung gestellt wurde. Dieser enthielt einen umfassenden Fragenkatalog zur Bankenregulierung, wobei der Fokus auf einer Erörterung der regulatorischen Anforderungen aus Sicht der Banken, den entsprechenden Umsetzungsprojekten sowie den währenddessen gesammelten Erfahrungen lag. Insbesondere sollten mögliche Problemfelder und Kostentreiber der erweiterten Regulierung identifiziert werden. Abschließend wurden die Gesprächspartner um eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklungen des regulatorischen Umfeldes sowie der daraus entstehenden Implikationen gebeten.

Um der Heterogenität des genossenschaftlichen Bankenverbands während der Interviews Rechnung zu tragen, wurden neun Banken mit regional unterschiedlichen Geschäftsgebieten, unterschiedlichen Geschäftsvolumina (gemessen an der jeweiligen Bilanzsumme) und, wie sich in den Gesprächen herausstellte, auch unterschiedlich stark besetzten Geschäftsfeldern ausgewählt. Im Detail wiesen diese Bilanzsummen zwischen 50 Mio. € und 8 Mrd. € auf, wobei das im Verbund betreute Kundenvolumen jeweils zwischen ca. 100 Mio. € und etwas mehr als 15 Mrd. € variierte. Die Mitarbeiteranzahl der neun Banken verhielt sich im Wesentlichen proportional zum Geschäftsumfang. Das kleinste Institut hatte weniger als 10 und das größte Institut mehr als 1.100 Mitarbeiter.

Neben den regional unterschiedlichen Geschäftsgebieten und den unterschiedlich hohen Geschäftsvolumina setzten die an den Interviews teilnehmenden Banken auch unterschiedliche Schwerpunkte in den verfolgten Geschäftsmodellen. Während mehrere Banken bewusst risikoarme Geschäftsmodelle verfolgten, setzen andere Institute auf tendenziell dynamischere Geschäftsfelder. Als Beispiele sind hier insbesondere Großkredite in der gewerblichen Immobilienfinanzierung, ein verstärktes Engagement im Auslandsgeschäft sowie im Factoring zu nennen. Die meisten Institute verwiesen jedoch auf ihr regionales Geschäftsgebiet und eine ausgeprägte Kundennähe.

Aufgrund der Vielschichtigkeit und Komplexität der Bankenregulierung ist die Auswahl geeigneter Gesprächspartner bei den Banken von entscheidender Bedeutung. So kann nahezu ausgeschlossen werden, dass einzelne Mitarbeiter über ausreichend detaillierte Kenntnisse aller im jeweiligen Institut im Zusammenhang mit der Einhaltung der regulatorischen Anforderungen umzusetzenden Maßnahmenpakete verfügen. Daher wurde mithilfe des BVR der Kontakt zur jeweiligen Institutsführung hergestellt, welche ihrerseits wiederum anhand des vorab versendeten Gesprächsleitfadens die relevanten Mitarbeiter zu den Gesprächen einlud. Die Interviews wurden mit jedem Institut einzeln geführt, wodurch mögliche gruppenspezifische Verzerrungen weitgehend ausgeschlossen werden. In der Mehrzahl der durchgeführten Gespräche hat ein verantwortliches Vorstandsmitglied selbst teilge-

²⁹⁰ An dieser Stelle möchten wir uns bei den Studienteilnehmern aus den einzelnen Instituten für die kooperativen und sehr offenen Gespräche und das uns entgegengebrachte Vertrauen herzlich bedanken.

nommen. In allen anderen Gesprächen waren die verantwortlichen Bereichsdirektoren eingebunden.²⁹¹ Letztlich waren somit in allen Gesprächen ein oder mehrere leitende Mitarbeiter anwesend. In fast allen Gesprächen wurden Mitarbeiter aus unterschiedlichen Abteilungen (z. B. Controlling, Rechnungswesen, Marktfolge, Compliance) eingebunden, sodass gemeinsam ein möglichst umfassendes und differenziertes Gesamtbild der Auswirkungen der Regulierung auf das jeweilige Institut wiedergegeben werden konnte. Die Länge der einzelnen Gespräche variierte zwischen 90 und 180 Minuten.

Die wesentlichen Inhalte der Interviews und die daraus ableitbaren Schlussfolgerungen befinden sich im nun folgenden Abschnitt 10.2, dessen Struktur sich grundlegend an der des Gesprächsleitfadens orientiert. Dabei wird in Abschnitt 10.2.1 zunächst recht allgemein auf den praktischen Umgang mit regulatorischen Anforderungen in den einzelnen Instituten eingegangen. Der dann folgende Abschnitt 10.2.2 befasst sich mit den in den Gesprächen genannten Problembereichen, welche den Banken die Umsetzung und nachgelagerte Einhaltung der regulatorischen Anforderungen erschweren. Darauf aufbauend werden die Auswirkungen der Regulierung auf den Geschäftsbetrieb der befragten Banken in Abschnitt 10.2.3 beschrieben. Der Abschnitt 10.2.4 gibt die geäußerten Kritikpunkte an der gelebten Proportionalität der Regulierung aus Sicht der befragten Bankpraktiker wider. In Abschnitt 10.2.5 werden die Erwartungen an den zukünftigen Umfang der Regulierung und die daraus ableitbaren Implikationen für die einzelnen Banken dargestellt. Abschließend enthält das Kapitel 10.3 ein kurzes Fazit der geführten Tiefeninterviews.

10.2. Gesprächsinhalte

10.2.1. Allgemeine Herangehensweise bei der Umsetzung neuer regulatorischer Anforderungen

Zu Beginn der Gespräche wurde die allgemeine Herangehensweise der befragten Banken in Bezug auf die Umsetzung neuer regulatorischer Anforderungen erörtert. Dies beinhaltete insbesondere die dazu notwendige Organisationsstruktur, die Gewinnung der relevanten Informationen und die Ableitung der Handlungserfordernisse bei den jeweiligen Instituten.

Organisationsstruktur – Lediglich die beiden größten der befragten Institute verfügen über Stabsabteilungen, die die regulatorische Compliance und die damit einhergehenden Aufgaben zentral verantworten. Bei allen anderen der befragten Institute ist der Vorstand mit einem wesentlichen Anteil seiner Arbeitszeit mit regulatorischen Projekten operativ beschäftigt.²⁹² Die Vorstände werden dabei von primären Ansprechpartnern in den Fach- bzw. Marktfolgeeinheiten unterstützt. Bei der Mehrzahl der Institute bedeutet dies organisatorisch konkret, dass sich die (leitenden) Mitarbeiter unterschiedlicher Organisationseinheiten (z. B. aus der Marktfolge des Aktivgeschäfts etc.) selbstverantwortlich über die Neuerung zu informieren, deren Konsequenzen für ihren Unternehmensbereich einzuschätzen, ggf. an den Vorstand heranzutragen und geeignete Maßnahmen einzuleiten haben.

Die Mehrzahl der Institute hat keine zusätzlichen Mitarbeiterstellen zur Bewältigung der mit der neuen Regulierung einhergehenden Aufgaben geschaffen. Daher kann die Betreuung der regulatorischen Anforderungen bei vielen Mitarbeitern kleinerer Häuser nur neben den regulären Aufgaben – häufig in

²⁹¹ In der Organisationsstruktur einiger Banken gab es keine formal definierten Bereichsdirektoren. Dort nahmen stattdessen die verantwortlichen Mitarbeiter aus den jeweiligen Fachabteilungen (z. B. aus der Marktfolge) an den Gesprächen teil.

²⁹² Eines der beiden größeren Institute verfügt über einen mehrköpfigen Vorstand, wobei ein Vorstandsmitglied nicht nur die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen seiner Bank verantwortet, sondern diese nach eigenen Angaben mit mehr als 80 % seiner Arbeitszeit auch operativ begleitet.

Form von Überstunden – erfolgen.²⁹³ Ein Mitarbeiter eines kleineren Instituts gab in einem Interview an, dass es für ihn in den letzten Jahren zunächst erforderlich war, das Denken in der Vielzahl der regulatorisch getriebenen und sich dynamisch verändernden Projekte zu erlernen. Derartige Aussagen sind ein Indiz für vorliegende Größenvorteile bei größeren Instituten. Diese verfügen über spezialisierte Stabsabteilungen mit angegliederten Rechtsabteilungen, welche gemeinsam die kontinuierliche Beobachtung, regelmäßige Einschätzung und Umsetzung der neuen Anforderungen verantworten.

Informationsgewinnung und –verarbeitung – Der konkreten Erfüllung einer neuen regulatorischen Anforderung hat zunächst die Gewinnung der relevanten Informationen, die Ableitung der tatsächlichen Anforderungen für das eigene Institut und deren Beurteilung voranzugehen. Die Gespräche zeigen, dass sich die Herangehensweise der Institute bereits in diesem ersten Schritt zum Teil erheblich unterscheidet.

Von wesentlicher Bedeutung in der Informationsgewinnung erwies sich bei allen Instituten die Hilfestellung durch die zentralen Einheiten des Verbunds (insbesondere durch die Regionalverbände und den BVR). So gaben alle der befragten Institute auf die Frage nach der primären Informationsquelle für regulatorische Themen die fachlichen Rundschreiben des Verbunds an. Diese Rundschreiben werden auf Basis von Primärinformationen (wie z. B. finale Verabschiedung eines Gesetzes, Anweisungen der Aufsichtsbehörden etc.) in Fachausschüssen der Verbände unter Beteiligung der relevanten zentralen Einheiten (z. B. der zentralen IT) erstellt und enthalten detaillierte und sehr konkrete Beschreibungen der Umsetzungserfordernisse zu einzelnen regulatorischen Spezifikationen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass bei den meisten Instituten diese teilweise recht umfangreichen Rundschreiben bei den Institutsvorständen zur Weiterverarbeitung auflaufen. Entgegengesetzt dazu gab eine Bank an, dass eine zentrale Funktion eingerichtet wurde, welche den internen Informationsfluss in Verbindung mit den neuen regulatorischen Anforderungen zentral koordiniert, eingehende Nachrichten direkt an die primären Ansprechpartner in den Fachabteilungen weiterleitet und die Bearbeitung derselben auf zentraler Ebene überwacht.

Alle Institute waren sich einig, dass durch die Implementierung der BVR-Rundschreiben die wesentliche Basis für die Konformität zur neuen Anforderung geschaffen werden konnte. Diese müsse aber zum Teil noch in erheblichem Umfang um die speziellen Eigenarten des jeweiligen Instituts ergänzt werden, wobei die daraus resultierenden Arbeitsaufkommen nicht unerheblich seien. Insofern stellen die BVR-Rundschreiben für diese Institute nur die Minimalbasis dar, welche individuell teilweise unter Rückgriff auf die Primärquellen, teilweise mit Unterstützung der zugehörigen Regionalverbände erweitert werden müsse.

Als weitere relevante Informationsquelle wurden die Newsletter und sonstigen Schreiben der Aufsichtsbehörden (z. B. BaFin, Bundesbank), die Fachpresse und teilweise externe Fachkonferenzen und Seminare genannt. Hilfreich erschienen einigen Gesprächspartnern auch die angebotenen Schulungsprogramme innerhalb des Verbunds. So gab eine Bank an, dass ihre Fachbereichsleiter jedes Jahr konsequent an den Schulungsprogrammen (z. B. Webinare oder Präsenzs Schulungen) der Verbände teilnehmen und diese, sofern weiterer Schulungsbedarf identifiziert würde, durch entsprechende Spezialschulungen ergänzten. Externe (Prozess-)Berater oder sonstige Fachexperten (z. B. Fachanwälte) spielten in den meisten Banken den Gesprächspartnern zufolge – meist aus Kostengründen – eine eher untergeordnete Rolle. Einige Banken griffen allerdings auf sogenannte „Umsetzungschecks“ der Re-

²⁹³ Einige Institute gaben jedoch an, durch Prozessverbesserungen und Effizienzgewinne Freiräume für regulatorische Themen bei einzelnen Mitarbeitern geschaffen zu haben, sodass nicht von einer dauerhaften Mehrbelastung dieser Mitarbeiter auszugehen sei.

gionalverbände zurück, die wiederum das Expertenwissen zentraler Einheiten in die einzelnen Banken transportierten und die Konformität der Anforderungen sicherstellen.

Allen der genannten Informationsquellen ist gemeinsam, dass das häufig notwendige Expertenwissen nur begrenzt bei den einzelnen Instituten selbst zur Verfügung steht. Insbesondere kleinere Institute schienen vornehmlich auf das bereits aufbereitete Expertenwissen in Form der Rundschreiben und Umsetzungsleitlinien zu warten, da sonst kaum die Möglichkeit bestünde, der diversen regulatorischen Anforderungen aus den unterschiedlichen Bereichen Herr zu werden. Hier muss also nahezu ausschließlich auf die Verbundleistungen zurückgegriffen werden, was wiederum auf einen erheblichen Vorteil von spezialisierten Einheiten bei größeren Banken hindeutet. Konsistent dazu berichtete ein größeres Institut davon, dass die eigenen Fachexperten regelmäßig in die entsprechenden Fachausschüsse entsandt würden, um so gemeinsam mit anderen Fachexperten eine gute Lösung für den Gesamtverbund erarbeiten zu können.

10.2.2. Herausforderungen bei der Einhaltung regulatorischer Anforderungen

10.2.2.1. Allgemeine Herausforderungen

Neben den zuvor skizzierten ablauf- und aufbauorganisatorischen Themen wurden in den Interviews andere Aspekte der Regulierung genannt, welche die Compliance bei den Banken erschweren. Diese lassen sich in allgemeine und in spezielle Herausforderungen klassifizieren. In diesem Abschnitt werden zunächst die allgemeinen Herausforderungen beschrieben. Der darauf folgende Abschnitt befasst sich so dann mit den spezielleren Herausforderungen.

Komplexität und Umfang der Regulierung – Wie bereits ausgiebig an anderer Stelle dieses Gutachtens dargestellt wurde, haben sowohl der Umfang als auch die Komplexität der Bankenregulierung in den unterschiedlichen Teilbereichen des Bankbetriebs zugenommen. Dies führte auch bei den interviewten Instituten zu Kritik. Insbesondere die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Anforderungen setzen die teilnehmenden Banken vor große Herausforderungen. So gaben die Banken in den Interviews an, dass über die oben beschriebenen Informationskanäle jeden Tag diverse Nachrichten eingingen, welche zunächst den unterschiedlichen Themenbereichen zuzuordnen und an die entsprechenden Ansprechpartner in den Fach- und Marktbereichen weitergeleitet werden müssten. Schon allein dies gestaltete sich mitunter schwierig, da die Informationen weitgehend ungefiltert eingingen und zu großen Teilen für das eigene Institut unbedeutende, aber auf der anderen Seite auch sehr wesentliche und zeitkritische Informationen enthielten. Aufgrund der bereits dargestellten Organisationsstruktur innerhalb der Institute müssen sich die Mitarbeiter in den Fach- und Marktbereichen mit dieser Informationsflut neben dem eigentlichen Tagesgeschäft auseinandersetzen, was der gestiegenen Komplexität und dem Detaillierungsgrad der Regelungen diametral entgegenstehe.

Wie bereits im Hauptteil des Gutachtens dargestellt, führen die diversen regulatorischen Regelungen zu einer zunehmend integrativen Regulierung des Bankbetriebs. Dies konnte auch anhand der geführten Interviews bestätigt werden. Auf die Frage nach den übergeordneten Veränderungen der Regulierung in den letzten Jahren wurde der immens gestiegene Detaillierungsgrad und daraus resultierend eine viel stärkere Verzahnung der unterschiedlichen Unternehmensbereiche genannt. In der Konsequenz führe dies zu einem deutlich erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen den unterschiedlichen Abteilungen des Bankbetriebs, welcher aber zwingend notwendig sei, um die benötigten Informationen zusammentragen zu können.

Des Weiteren führe der hohe Detaillierungsgrad der Regelungen zu Detailfragen und Ermessungsspielräumen, welche zunächst innerhalb des Verbunds, aber auch in bilateraler Kommunikation mit

der zuständigen Aufsicht geklärt werden müssen.²⁹⁴ Dies führe zu sehr kleinteiligen Regelungen, welche zudem fortlaufenden Überarbeitungen unterlägen mit der Konsequenz, dass regelmäßig in einzelnen Bereichen der Umsetzungsprojekte nachgebessert werden müsse. Auf die Rückfrage, in welchen Unternehmensbereichen diese Kritikpunkte sich am stärksten äußerten, wurde meist das reformierte bankaufsichtliche Meldewesen genannt.

Intransparenz der Gesetzgebung und kurze Umsetzungsfristen – Verstärkt werden die geschilderten Probleme aus Sicht der befragten Banken durch intransparente Gesetzgebungsverfahren der unterschiedlichen nationalen und internationalen Urheber. Die Mehrzahl der Institute gab in den Interviews an, dass es ihnen mit dem bestehenden Personal bei vertretbarem Zeitaufwand nahezu unmöglich erscheine, den Überblick über alle sie betreffenden Initiativen zu behalten. Man müsse sich daher zu großen Teilen abwartend verhalten, bis die Gesetze final verabschiedet seien und die Rundschreiben des Verbunds den bestehenden Handlungsbedarf aufzeigten. Häufiger wurde in den Gesprächen auch erwähnt, dass die zunehmende Europäisierung der Gesetzgebung allein schon durch die Diskussionsführung in englischer Sprache zu nicht unerheblichen Problemen beim Auffinden und Verstehen der jeweiligen Normen führt. Zusammengenommen hebt dies erneut die Relevanz der Verbundleistungen für kleinere Banken hervor.

In Kombination mit der Vorgabe von kurzen – aus Sicht der Banken zu kurzen – Umsetzungsfristen durch die Behörden ist diese Abhängigkeit jedoch ein entscheidender Nachteil im Vergleich zu größeren Banken mit eigenen Fachabteilungen. Zwar wird das Gesetzgebungsverfahren vom Verbund aktiv begleitet, jedoch bedarf es trotz erheblicher Anstrengungen zunächst einer gewissen Vorlaufzeit, um die genauen Anforderungen für die einzelnen Banken herauszuarbeiten und via Rundschreiben zu kommunizieren. Daher hoben einige Banken in den Interviews hervor, dass ihnen während der Umsetzungsperiode in gewisser Weise die Hände gebunden seien, da man zwar wisse, dass es neue Anforderungen gebe, die vorhandenen Informationen aber so diffus seien, dass man de facto abwarten müsse, bis die genauen Spezifikationen via Rundschreiben vorlägen. In der Konsequenz müsse man wertvolle Umsetzungszeit notgedrungen verstreichen lassen.

Die kurzen Umsetzungsfristen belasten nicht nur die einzelnen Banken, sondern in besonderem Maße auch die IT-Dienstleister des Verbunds, welche innerhalb der vorgegebenen Fristen die neuen Anforderungen neu zu implementieren und im Verbund auszurollen haben. Dies war wiederholt Thema in den Interviews. So führte auch die verspätete Verabschiedung der jeweiligen Gesetze zu erhöhten Aufwänden sowohl bei den Instituten als auch bei den angeschlossenen IT-Dienstleistern, da sie Implementierungen bereits vor finaler Verabschiedung auf der Basis von inoffiziellen Diskussionsständen erforderten. Zum Teil mussten daher bewusst Übergangslösungen geschaffen werden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass dies nicht nur einzelne Banken, sondern den gesamten Verbund mit mehr als 1.000 Banken betrifft, sodass sich der daraus entstehende Zusatzaufwand potenzieren.

Folgerichtig wurden die gewählten Umsetzungsfristen auch in den Interviews kritisch beurteilt. Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass gerade zu den ersten Stichtagen (insb. im Meldewesen) die technische Basis noch nicht vollständig vorhanden sei, da man seitens der Technik an fest vorgegebene Releasezyklen gebunden sei. In der Konsequenz zögen die regulatorischen Anforderungen hohe manuelle Aufwände (insbesondere bei zentralen Mitarbeitern) nach sich. Zudem wurde der Verdacht geäußert, dass die Aufsicht offenbar davon ausgehe, dass die notwendige technische Unterstützung

²⁹⁴ Ein Teilnehmer gab zu Bedenken, dass die Kommunikation mit der Aufsicht offenlege, dass es selbst innerhalb der Aufsicht weder eine einheitliche Meinung noch eine einheitliche Herangehensweise gebe und man seine Arbeit daher auf plausiblen Annahmen stützen müsse.

trotz Verzögerungen in der Gesetzgebung zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden könne, was aber effektiv nicht der Fall sei.

10.2.2.2. Spezielle Herausforderungen

Neben den im letzten Abschnitt geschilderten allgemeinen Herausforderungen traten während der Interviews auch eher spezielle Herausforderungen zutage.

Rechtliche Identifikation des Handlungsbedarfs – Die große Vielfalt der regulatorischen Initiativen im gesamten Bankgeschäft wurde bereits im Hauptteil dieses Gutachtens dargestellt. Unmittelbar damit verbunden ergibt sich aus Praktikersicht die Notwendigkeit zur korrekten Identifizierung des daraus erwachsenden Handlungsbedarfs in den einzelnen Geschäftsbereichen. Die Interviews zeigten, dass bei den Banken in dieser Hinsicht eine erhöhte Unsicherheit herrscht. Zwar liefere, wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt, der Verbund die wesentlichen Informationen in Form von Rundschreiben, jedoch seien diese aufgrund der Größe des Verbunds notwendigerweise teils allgemein gehalten. Mit anderen Worten obliegt es der einzelnen Bank und damit aufgrund der oben beschriebenen Organisationsstruktur in vielen Fällen einzelnen Mitarbeitern ohne juristische Vorbildung, die Compliance anhand der Rundschreiben sicherzustellen. Einzelne Banken haben zusätzlich zu den Verbundleistungen aus diesem Grunde auf die Expertise von externen Beratungshäusern und eine entsprechende Toolunterstützung gesetzt. In beiden Fällen werden die Primärinformationen von Gesetzgebern und Aufsichtsbehörden permanent überwacht, strukturiert den einzelnen Themenbereichen (z. B. Steuern, Meldewesen, Anlegerschutz etc.) zugeordnet, mögliche Deadlines und Umsetzungstermine systematisch aufbereitet und in einigen Fällen eine direkte Betroffenheitsanalyse des jeweiligen Hauses mitsamt entsprechenden Lösungsvorschlägen unterbreitet. Mit anderen Worten setzen diese Banken auf eine externe Validierung der internen Compliance-Prozesse.

Identifikation und Nutzung von Öffnungsklauseln – Eng mit dem Proportionalitätsgedanken verbunden ist die Einführung von Ausnahmeregelungen und Erleichterungen für kleinere Institute. Diese betreffen beispielsweise das Meldewesen oder das Risikomanagement. Die Rückfrage, wie stark die gesetzlich verankerten Erleichterungen von den Banken in der Praxis in Anspruch genommen würden, ergab jedoch ein ernüchterndes Bild. So resultieren aus Sicht kleinerer Banken auch hier zunächst erhebliche Identifikationsprobleme. Aus diesen Regelungen entstünden auch erhöhte Nachweispflichten im Hinblick auf deren Anwendbarkeit gegenüber den Aufsichtsbehörden und den externen Prüfern. Eines der interviewten Institute gab sogar an, dass es aufgrund einschlägiger Erfahrungen im eigenen Haus in Zukunft auf die Inanspruchnahme von Vereinfachungsmöglichkeiten soweit möglich verzichten werde. Konsistent dazu berichteten einige Banken, dass nicht jeder Prüfer die Anwendung von Öffnungsklauseln akzeptiere und dies schon zu entsprechenden Diskussionen geführt hätte. Insgesamt weisen die Interviews somit darauf hin, dass die gesetzlich definierten Vereinfachungsmöglichkeiten von den Banken als komplex wahrgenommen und nicht gänzlich in Anspruch genommen werden.

Mangel an und Mehrbelastung von Fachpersonal – Der Vorstand einer interviewten Bank gab an, dass die regulatorischen Anforderungen mittlerweile derart komplex seien, dass sie in seinem Institut aufgrund des dazu notwendigen Wissens und der notwendigen Kenntnisse des Instituts diese nur auf Vorstandsebene umzusetzen seien. Tatsächlich führen die regulatorischen Anforderungen auch aus Sicht der anderen Banken zu einer erheblichen Belastung der gesamten Institutsführung. Ebenso seien die leitenden Angestellten aus den einzelnen Unternehmensbereichen Schlüsselressourcen, die allein durch die regulatorischen Themen in den letzten Jahren zunehmend belastet würden. Damit gehen erhebliche Investitionen in die Ausbildung und Qualifizierung der jeweiligen Mitarbeiter.

10.2.3. Auswirkungen der Regulierung auf den Geschäftsbetrieb

10.2.3.1. Allgemeine Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb

Im weiteren Verlauf der Interviews wurden die teilnehmenden Banken gebeten, die Auswirkungen der zunehmenden Regulierung auf den eigenen Bankbetrieb und das zugrunde liegende Geschäftsmodell aus ihrer Sicht darzustellen. Die gemachten Angaben konnten in allgemeine Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb und Auswirkungen auf das Kundengeschäft klassifiziert werden. Dieser Abschnitt befasst sich dementsprechend zunächst mit den allgemeinen Auswirkungen auf den Bankbetrieb und zeigt auf, dass bei der Beurteilung der gesamten Compliance-Kosten Opportunitätskosten eine erhebliche Rolle einnehmen.

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Ausstattung mit qualifiziertem Personal zu den Schlüsselressourcen beim Umgang mit regulatorischen Anforderungen gehört. Beispielhaft sei nur der Aufbau des gesamten Beauftragtenwesens genannt, wo Spezialkenntnisse zum Beispiel in der Vermeidung von Geldwäsche, der IT-Sicherheit oder der MaRisk-Compliance erforderlich sind.²⁹⁵ Bisher haben die meisten der befragten Institute die mit der Regulierung einhergehenden Aufgaben ohne zusätzliche Personaleinstellungen bewältigen können. Allerdings ging dies nach Ansicht der Gesprächspartner nur aufgrund von Effizienzgewinnen in anderen Bereichen und häufig auch zulasten des Kundengeschäfts. Das Potenzial für zusätzliche und kurzfristig realisierbare Effizienzgewinne in dem zur Aufrechterhaltung dieser Situation notwendigen Ausmaß wird jedoch für die Zukunft zunehmend infrage gestellt.

Konsistent mit dieser Einschätzung gab die Mehrzahl der befragten Institute an, dass kurz- bis mittelfristig Neueinstellungen explizit für Compliance-Themen vorgesehen seien. Zwei der befragten Institute hatten bereits erste Neueinstellungen, in beiden Fällen insbesondere zur Betreuung des Meldewesens, vorgenommen. Eine andere befragte Bank sah für das eigene Haus eine verstärkte Inanspruchnahme von externen Beratern, welche notwendig sei, um die Compliance kurzfristig sicherstellen zu können. Beides ziehe aber gerade im Hinblick auf den aktuell existierenden Margendruck eine erhebliche Mehrbelastung der Institute nach sich.

Auch im Hinblick auf die Möglichkeiten zur strategischen und kundenorientierten Fortentwicklung der internen Bankprozesse kommen die befragten Banken zu einem ernüchternden Ergebnis. Beispielsweise gab eine Bank an, dass die eigenen IT-Budgets bereits seit einigen Jahren vollständig zur Sicherstellung der regulatorischen Compliance benötigt werden und somit keinerlei Spielraum für sonstige Neuentwicklungen ließen. Die hohe Belastung der Institutsführung mit regulatorischen Themen und der resultierende Projektdruck führen nach Angaben einer anderen Bank zudem dazu, dass kaum Zeit und Mittel zu einer konsequenten Fortentwicklung der Unternehmensstrategie verblieben. Ursprüngliche Vorhaben hätten deswegen bereits verschoben oder abgebrochen werden müssen.

10.2.3.2. Auswirkungen auf das Kundengeschäft

Wie bereits erwähnt haben die interviewten Banken nach eigenen Angaben durch Effizienzsteigerungen und Prozessverbesserungen in den letzten Jahren bereits umfangreiche Kosteneinsparungen realisiert, welche aber im Wesentlichen zur Aufrechterhaltung der regulatorischen Compliance reinvestiert wurden. Derartige Sparpotenziale auch zukünftig zu realisieren, sei aber weitgehend unrealistisch. Die

²⁹⁵ Einige Institute haben Teile ihres Beauftragtenwesens an Dienstleister outgesourct. Das Einsparpotenzial durch Outsourcing sei aber insgesamt begrenzt, da das erforderliche Fachwissen weiterhin in der Bank selbst vorhanden sein muss und man die Verantwortung für die Compliance nicht auf Dienstleister übertragen könne. Daher haben andere Institute auf ein Outsourcing ihres Beauftragtenwesens verzichtet.

gestiegenen Compliance-Kosten forcierten somit die ohnehin bestehende betriebswirtschaftliche Notwendigkeit zu weiteren Kosteneinsparungen, sodass diese mittlerweile auch zu einer Beeinträchtigung des Kundengeschäfts führten. Eine weiterhin fortschreitende Konsolidierung der Geschäftsstellendichte oder der Abbau von wenig rentablen Geldautomaten mit Auswirkungen auf die flächenmäßige Bargeldversorgung seien mögliche Folgen des gestiegenen Kostendrucks. Dabei wurde meist eingeräumt, dass diese Entwicklungen nicht ausschließlich der Regulierung geschuldet seien, jedoch würde der unterliegende Trend daraus tendenziell und insbesondere bei kleineren Banken beschleunigt.

Als weiteres Indiz für eine Beeinträchtigung des Kundengeschäfts wurde auf eine in den letzten Jahren insgesamt gesunkene Marktbearbeitung verwiesen, welche anhand einer sinkenden Nettomarktzeit der Mitarbeiter quantifizierbar sei. Da die erbringbare Servicequalität notgedrungen gelitten hätte, wären teilweise die Kunden auch direkt betroffen. Eine Bank berichtete, dass die Bearbeitung von Kreditverträgen durch die Sachbearbeiter, welche sich nun auch dem umfangreichen Kreditmeldewesen widmen müssten, hinter die Erfüllung der entsprechenden Meldeanforderungen zurücktreten müsse. Daher seien gerade in zeitlicher Nähe zu den Meldeterminen höhere Bearbeitungszeiten von Kreditverträgen zu beobachten. Insgesamt habe das Zusammenwirken der unterschiedlichen regulatorischen Maßnahmen und der Rechtsprechung (insbesondere auch das BGH-Urteil zur Rückabwicklung von Darlehensverträgen) einer Bank zufolge zu einer erheblichen Verunsicherung geführt. Dieser müsse tendenziell mit einer restriktiveren Kreditvergabe begegnet werden.

Eine besonders starke Betroffenheit stellten die befragten Banken bei der Wertpapierberatung fest. So sei die Profitabilität dieses Geschäftsfeldes durch die Regulierung nachhaltig gefährdet. Einzelne Banken hätten sich daher bereits aus diesem Geschäftsgebiet zurückgezogen. Zwar begrüßten die befragten Banken ausdrücklich die Intention des Gesetzgebers, durch legislative Eingriffe eine Steigerung der Beratungsqualität herbeiführen zu wollen, allerdings würde dies durch die aktuelle Gesetzgebung nicht erreicht. Statt der erwünschten Steigerung sei in der Realität tendenziell ein Absinken der Beratungsqualität festzustellen. Als Begründung für diese Entwicklung führten die Banken insbesondere die umfangreichen und kostenintensiven Dokumentationspflichten an. Diese würden kaum zu einer Verbesserung der Kundeninformation oder einem verbesserten Anlegerschutz beitragen, aber auf der anderen Seite einen erheblichen Anteil der Beratungszeit ausmachen, sodass in Kundengesprächen Fachinhalte der Dokumentationspflicht weichen müssten. Einige Banken berichteten in dieser Hinsicht über ein mangelndes Kundenverständnis und daraus resultierend über eine erhöhte Skepsis der Kundschaft gegenüber der beratenden Bank.

Ein weiterer wesentlicher Kostenaspekt bestände aus der Einführung von Sachkundenachweisen für Wertpapierberater, welche erhebliche Schulungsaufwände nach sich gezogen hätte. Entsprechende Ausbildungsmaßnahmen für Anlageberater seien zwar grundsätzlich nichts vollständig Neues, was aber neu sei, sei der hohe Anteil der regulatorischen Schulungsinhalte, welcher auf über 50 % der Schulungszeit geschätzt wurde und damit zu einer hohen Verunsicherung der Anlageberater führe.

Mehrere Banken gaben abschließend an, dass sie die Anzahl ihrer Wertpapierberater im Nachgang zu diesen Regelungen insgesamt deutlich reduziert hätten (bei einer Bank sogar um ca. 90 %). Es sei betriebswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen, den hohen und kostenintensiven Ausbildungsstandard für unregelmäßige Wertpapierberatungen flächendeckend vorzuhalten. Die Konsequenz sei, dass das Wertpapierberatungsgeschäft nur noch durch speziell ausgebildete Mitarbeiter nicht mehr flächendeckend und tendenziell ausschließlich für vermögende Kunden betrieben würde.

10.2.4. Geäußerte Kritik an der Regulierung

Des Weiteren wurden die Banken während der Interviews um eine Einschätzung der Zielerreichung der Regulierung gebeten. Dabei trat zum Teil erhebliche Kritik an einzelnen Maßnahmen, aber auch

eine übergeordnete Kritik an der gesamten Zielerreichung der Regulierung zutage. Der wesentliche Kritikpunkt bestand aus einer mangelhaften Proportionalität der Regulierung. Die entsprechenden Argumente der Banken sollen im Folgenden kurz dargelegt werden.

Übergreifend lässt sich anhand der Interviews konstatieren, dass die befragten Banken einen durch die zunehmende Regulierung ausgelösten Verdrängungseffekt von dezentral organisierten und regional tätigen Banken zugunsten von Großbanken und damit einen impliziten Eingriff in den Wettbewerb ausgemacht haben wollen. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Finanzkrise kritisch zu beurteilen, da diese doch gerade gezeigt hätte, wie wichtig eine ausreichende Diversität in der Bankenlandschaft für die Stabilität des deutschen Finanzplatzes sei. Zudem würden kleinere regional tätige Institute flächendeckend wichtige Bankdienstleistungen erbringen, was häufig nicht im Interesse von Großbanken läge und durch diesen Wettbewerbseingriff gefährdet würde.

Die belastende Komplexität der Regulierung sei insbesondere einer Orientierung des Gesetzgebers an den vorliegenden Gegebenheiten bei Großbanken geschuldet. Es wurde von den befragten Banken zwar eingeräumt, dass weite Teile der Regulierungsvorhaben gerade im Hinblick auf international tätige Bankkonzerne gerechtfertigt seien, allerdings sei es unzumutbar, diese mit nur geringen Veränderungen auch bei kleineren und mittleren Regionalbanken anwenden zu wollen. Die vorhandenen Öffnungsklauseln seien insgesamt nur von untergeordneter Relevanz und die dabei gewählte Klassifizierung der Institute in bedeutende und weniger bedeutende Banken würden nur sehr grob und wenig zweckmäßig vorgenommen.²⁹⁶ Insgesamt erschienen die zu erfüllenden Regularien den befragten Banken im Hinblick auf das eigene Geschäftsmodell überdimensioniert und wenig ausgewogen.²⁹⁷ Dementsprechend hätte auch die Proportionalität in der Regulierung stark gelitten.

Ebenfalls wurde von den Banken im Hinblick auf die gelebte Proportionalität kritisch angemerkt, dass der Geschäftsumfang in einzelnen Bereichen die zu implementierenden aufwendigen Geschäftsprozesse nicht rechtfertige. Als ein konkretes Beispiel hätte das FATCA-Abkommen, welches die Steuerhinterziehung von US-Bürgern mithilfe von ausländischen Kreditinstituten adressiert, kostenintensive Prozesse nach sich gezogen, die in keinem Verhältnis zum betreuten Geschäftsumfang mit US-Bürgern ständen.

Der übergeordnete Kritikpunkt der befragten Häuser besteht aus einer aus Sicht der Banken zu statischen Herangehensweise der Regulierung. Besonders relevant sei in diesem Zusammenhang, dass den tatsächlichen Gegebenheiten bei dezentral in einem Bankenverbund organisierten Häusern (insb. Sparkassen und Genossenschaftsbanken) seitens des Regulierers kaum Rechnung getragen werde. So seien beispielsweise fast die gesamten IT-Dienstleistungen im genossenschaftlichen Bankenverbund über die zentralen Partner innerhalb des Verbunds organisiert. Es wurde daher angeregt, dass derartige Verbundstrukturen auch stärker Berücksichtigung seitens des Regulierers finden sollten. Im Einzelfall könnte dies aus Sicht der Banken bedeuten, dass sich die Aufsicht auf eine im Vergleich zum heutigen Stand strengere Überprüfung der zentralen Dienstleister konzentriere und somit Belastungen auf Ebene einzelner Banken reduzieren.

Weiterhin führte der ausgeprägte und aus Sicht der Banken einseitige Bankenfokus der Regulierung zu wenig Verständnis während der Interviews. Mittlerweile würden in Deutschland aus Sicht der Banken

²⁹⁶ Beispielsweise orientiere sich eine Vereinfachung in der Meldung aufsichtsrechtlicher Finanzinformationen (FINREP) schlicht an einer Bilanzsumme von 3 Mrd. €, womit für mehr als 95 % des genossenschaftlichen Bankenverbands einheitliche Meldeanforderungen unabhängig von der zugrunde liegenden Größe der Institute resultieren.

²⁹⁷ Eine Bank räumte ein, dass insbesondere die Vorgaben zum Risikomanagement innerhalb der Bank zu neuen Erkenntnissen geführt hätten und diese Vorgaben dem Grunde nach positiv zu beurteilen seien. Allerdings sei der Umfang der zu erfüllenden Regularien so detailliert, dass in dieser Bank kein zu rechtfertigendes Verhältnis von Erkenntnisgewinn zu daraus entstehenden Kosten vorläge.

eine zwei- bis dreistellige Anzahl von Technologieunternehmen (FinTech-Unternehmen) de facto Bankdienstleistungen erbringen und dabei im Wesentlichen keiner Regulierung unterworfen. Insofern sahen die Banken auch hier durch die Regulierung der Bankenbranche aufgeworfene Wettbewerbsverzerrungen zugunsten dieser Unternehmen, die sich – gewissermaßen als Nutznießer von regulierten Banken – rechtlich als reine IT-Dienstleister platzierten.

Abschließend soll auf einen weiteren Kritikpunkt der befragten Banken hingewiesen werden. In Anbetracht der regen Regulierungsaktivität besteht aus Sicht der Banken weiterhin Unklarheit über die Effektivität und den Zielerreichungsgrad der Regulierung. Es sei weitgehend intransparent, ob die umfangreichen Maßnahmen tatsächlich zu einer mikro- oder makroprudenziellen Prävention von Fehlentwicklungen oder Finanzkrisen genutzt werden können. Dies müsse die Aufsicht zunächst noch beweisen. Gerade mit Blick auf das Meldewesen und die dort aufgebauten großen Datenbestände wurde ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Regulierung in den Interviews bezweifelt.

10.2.5. Einschätzung des zukünftigen regulatorischen Umfelds

Die Interviews schlossen mit einem kurzen Ausblick und einer Einschätzung der befragten Bankpraktiker zu der zukünftigen Entwicklung des regulatorischen Umfelds sowie den daraus resultierenden Implikationen für die einzelnen Institute.

Die einhellige Meinung der befragten Banken war, dass weiterhin mit einer Verschärfung und zunehmenden Internationalisierung der Regulierung zu rechnen sei. Eine auch von manchen Politikern befürwortete Regulierungspause sei bisher nicht in Sicht. Stattdessen rechnen die Banken auch in Zukunft mit einem zunehmenden Detaillierungsgrad der regulatorischen Anforderungen, welcher sich tendenziell auch auf bisher weniger regulierte Randbereiche des Bankgeschäfts erstreckte. Dabei wurde auf die bereits laufenden Überarbeitungen einschlägiger Normen (z. B. im Verbraucherschutz oder dem Meldewesen) hingewiesen. Besondere Kostenbelastungen werden aus Sicht der Banken zum Beispiel aus dem avisierten Aufbau eines granularen statistischen Kreditmeldewesens (AnaCredit), den erweiterten Vorschriften zum Risikomanagement (Kreditrisikostandardansatz), der zunehmenden Einhaltung von internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) im Rahmen der FINREP oder der Wohnimmobilienrichtlinie resultieren.

Diesen Erwartungen entsprechend richten die befragten Banken ihren Geschäftsbetrieb auf eine weiterhin erhöhte Kostenbelastung durch die Regulierung und damit einhergehende Verstärkung der Prüfungstätigkeit durch die Aufsicht aus. So haben einzelne Banken bereits entsprechende Vorkehrungen durch erhöhte Rückstellungen getroffen. Da die Regulierung den vorherrschenden Kostendruck zusätzlich verstärke, sind des Weiteren dezidierte Effizienzsteigerungs- und Kostensenkungsprogramme sowie das aktive Hinterfragen von einzelnen Geschäftsbereichen (z. B. Filialschließungen) und der angebotenen Bankdienstleistungen (z. B. im Wertpapiergeschäft) zu erwähnen. Als große Herausforderung wird die dadurch bedingte Reduktion der Servicequalität und damit einhergehend das Vorbeugen von Kundenverlusten angesehen. Dies falle gerade in Anbetracht des aktuellen Niedrigzinsumfelds zunehmend schwieriger. Bemerkenswert war aus Sicht der befragten Institute ebenfalls, dass die Aufsicht offenbar einem Zielkonflikt unterläge. So würde auf der einen Seite von den Banken eine Stärkung der Eigenkapitalbasis abverlangt, auf der anderen Seite würden durch die diversen regulatorischen Initiativen und die daraus erwachsende Kostenbelastung die Möglichkeiten zu Gewinnthesaurierungen erheblich eingeschränkt. Gerade für kleinere, nicht kapitalmarktorientierte Banken kann ein Ausbau der Eigenkapitalbasis im Wesentlichen aber nur von Gewinnthesaurierungen stammen.

Ein großes Thema zur Sicherstellung der Compliance wird aus Sicht der Banken auch zukünftig der Bedarf nach qualifiziertem Fachpersonal sein. Wie bereits geschildert, schloss die Mehrzahl der be-

fragten Institute Personaleinstellungen in begrenztem Umfang nicht aus. Des Weiteren sind mittelfristig in einigen Banken altersbedingt ausscheidende Mitarbeiter in zentralen Positionen zu ersetzen. Die Notwendigkeit zu internen und externen Mitarbeiterqualifizierungen liegt auf der Hand und dürfte ebenfalls entsprechende Aufwände nach sich ziehen.

Eine stärkere Berücksichtigung der Spezifika von regional tätigen dezentral organisierten Instituten beim Regulierer wird hingegen von den befragten Banken nicht erwartet. Vielmehr haben die befragten Banken wesentliche Größenvorteile im Umgang mit regulatorischen Projekten ausgemacht. So bezweifelten einige Banken, dass die Aufrechterhaltung eines profitablen Geschäftsbetriebs im neuen regulatorischen Umfeld für viele kleine Banken aus eigener Kraft möglich sein werde. Daher fördere eine Regulierung mit mangelnder Proportionalität die Bildung größerer Einheiten. Infolgedessen sei zukünftig mit einer zunehmenden Anzahl von Fusionen zu rechnen.

10.3. Fazit

Die obigen Auswertungen weisen auf eine hohe Kostenbelastung sowie eine ausgeprägte Verunsicherung der Institute durch die Regulierung hin. Viele Regulierungsinitiativen sind für die einzelnen Institute intransparent und in ihrem Detaillierungsgrad schwierig nachzuvollziehen. Dies führt zu einer hohen Abhängigkeit von externen Informationen aus dem Verbund. Des Weiteren resultiert der zunehmend umfassende und integrative Anspruch der Regulierung in einer gestiegenen Komplexität und der Notwendigkeit einer immer engeren Verzahnung unterschiedlicher Unternehmensbereiche. Demgegenüber belegen die Interviews, dass kleinere Banken im Regelfall über keine den gesamten Compliance-Prozess koordinierende Organisationseinheit verfügen und in weiten Teilen auf die dargebotenen Dienstleistungen des Verbunds (z. B. der zentralen IT) angewiesen sind. Zusammengenommen mit einem Mangel an Fachpersonal (z. B. Wirtschaftsprüfer oder Juristen) führt dies in kleineren Häusern häufig zu einer hohen Arbeitsbelastung der gesamten Institutsführung, sodass deren strategische Handlungsfähigkeit teilweise stark beeinträchtigt wird. Nach Ansicht der befragten Banken bewirkt die mangelnde Proportionalität in der Regulierung insgesamt eine Bevorzugung von größeren Instituten und komme damit einem indirekten Eingriff in den Wettbewerb gleich. Zuletzt erwarten die interviewten Institute allesamt keine Entlastung, sondern im Gegenteil eine zunehmende Belastung durch noch umzusetzende oder aber geplante Maßnahmen (wie etwa im Zuge der verschärften Einzelkreditmeldungen im Rahmen von AnaCredit).

Anhang 11 Gesprächsleitfaden der Tiefeninterviews

1. Erfassung der wirtschaftlichen Rahmendaten und Besonderheiten des Instituts

1.1 Wirtschaftliche Rahmendaten

1. Kennzahlen zum Geschäftsumfang:
 - 1.1. Bilanzsumme
 - 1.2. Betreutes Kundenvolumen
 - 1.3. Kredit- und Einlagevolumen (ggf. zzgl. außerbilanziellem Kundenvolumen und zzgl. Kundenvolumen bei Verbundpartnern)
 - 1.4. Anzahl Filialen
 - 1.5. Anzahl Mitarbeiter/-innen (in Vollzeitäquivalenten)
 - 1.6. Anzahl der Stabsmitarbeiter/-innen („zentrale Organisation“/Stab/Institutsführung)
 - 1.7. Anzahl der Vorstandsmitglieder

1.2 Besonderheiten des Instituts

2. Welche Besonderheiten im Vergleich zu anderen Mitgliedern des Verbunds weist Ihr Institut auf (z. B. hinsichtlich der strategischen Ausrichtung)?
3. Welcher Anteil der Bankprozesse wird durch zentrale Anbieter (z. B. zentrale IT-Dienstleister etc.) abgebildet?
4. In welchen Bereichen wird verstärkt auf Outsourcing-Lösungen gesetzt und warum?
5. Wie hat sich Ihr Geschäft in den vergangenen Jahren entwickelt?
6. Welche Gründe sehen Sie für diese Entwicklungen?
7. Wo hatte Ihrer Meinung nach die Regulierung einen direkten Einfluss auf Ihre Geschäftstätigkeit?

2. Rückwirkende Betrachtung (ggf. Beurteilung) der Regulierungsmaßnahmen der letzten 5 Jahre

2.1. Betrachtung der bisherigen Implementierungspraxis

2.1.1. Allgemeiner Umgang mit Regulierungsprojekten in Ihrem Haus (Prozessablauf, etc.)

8. Wie sieht der typische Umsetzungsprozess einer neuen Regulierungsvorschrift in Ihrem Haus aus? Welche Informationen fließen von wem zu wem? Wo entstehen ggf. Reibungsverluste?
9. Auf welche (externen) Quellen können/müssen Sie im Rahmen der Umsetzung eines Regulierungsvorhabens zurückgreifen?
10. Wie konkret sind den zuständigen Mitarbeitern die tatsächlichen Anforderungen im Vorhinein bekannt?
11. Wie wird das notwendige Fachwissen vorgehalten/aufgebaut? Gab es explizite Schulungen (ggf. durch Dritte)?

12. Welche Parteien, Mitarbeiter oder sonstige Ressourcen sind in dem Umsetzungsprozess typischerweise involviert und in welchem Ausmaß?

2.1.2. Identifikation der wesentlichen Kostentreiber im Umsetzungsverfahren

13. Was sind Ihrer Ansicht nach die größten Kostentreiber bei der Umsetzung von Regulierungsvorhaben (allgemein betrachtet oder anhand eines konkreten Beispiels Ihres Hauses)?
14. Welche Gegebenheiten haben während der Umsetzungsprojekte in Ihrem Haus zu hohen Kostenbelastungen geführt? Und wie könnten diese Ihrer Meinung nach in Zukunft vermieden werden?
15. In welchen Regulierungsbereichen sind Ihrer Meinung nach die größten Umsetzungskosten entstanden?
16. Ist es zu personellen Mehraufwendungen/Aufstockungen von Mitarbeiterkapazitäten oder Verschiebungen in einzelnen Bereichen gekommen? Wenn ja, wo und warum?
17. Welchen Anteil Ihrer/seiner Arbeitszeit wenden Sie persönlich bzw. der Vorstand Ihrer Bank durchschnittlich für Themen aus dem Bereich der Bankenregulierung auf?
18. Welcher Anteil Ihrer Projektbudgets musste für die Umsetzung von Regulierungsanforderungen aufgewendet werden?
19. Wie hoch waren die laufenden Personal- und Sachaufwendungen für die neu geschaffenen Prozesse?
20. Gibt es Best-Practice-Lehren aus den Projekten der Vergangenheit?
21. Welche Hilfestellung seitens des Regulierers, des Verbunds oder sonstiger Institutionen hätten Sie sich gewünscht?

2.1.3. Darstellung eines konkreten Beispiels

22. Welche Unternehmensbereiche waren durch die Regulierung aus Ihrer Sicht am stärksten betroffen?
23. Welches war das aufwendigste Umsetzungsprojekt der letzten Jahre?
24. Gab es aus Ihrer Sicht wenig zielführende Regulierungsprojekte? Wenn ja, welche und warum?
25. Kann der entstandene Umsetzungsaufwand der Regulierungsvorschriften in Ihrem Institut quantifiziert werden (ggf. aus der Berichterstattung, internen Planung, Experten-/Management-schätzungen)?
26. Wie könnten Projektplanungen (z. B. Zeit- und Ressourcenplanungen) für einzelne Regulierungsprojekte rückwirkend abgeschätzt/quantifiziert werden?
27. Worin lagen die konkreten Problemstellungen/Kostentreiber und wie wurden diese gelöst?
28. Mussten externe Dienstleister einbezogen werden?

2.2. Einschätzung der unmittelbaren Auswirkungen der Regulierung

2.2.1. Unmittelbare Auswirkungen

29. Welchen konkreten Veränderungen (z. B. in der Unternehmensstrategie, den verfolgten Geschäftsmodellen, der Aufbau- und Ablauforganisation sowie bei Prozessen, Methoden, IT-Systemen, Marktbearbeitung) haben Sie aufgrund der neuen Anforderungen einleiten müssen?
30. Welche Auswirkungen hatte die Regulierung auf Ihr Geschäftsmodell, Ihre Organisationsstruktur und Ihre Mitarbeiter?
31. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen auf Ihre gewöhnliche Geschäftstätigkeit?
32. Welche internen Projekte, Innovationstätigkeiten, Maßnahmen mussten durch neue Regulierungsvorschriften verschoben (bzw. sogar abgebrochen) werden? Und wieso?
33. Wie schätzen Sie das Verhältnis von Einführungsaufwand und laufenden Betriebskosten ein (z. B. über einen Betrachtungshorizont von 10 Jahren)?

2.2.2. Einschätzung der Zielerreichung der Regulierung

34. Wie beurteilen Sie die Umsetzung des Grundsatzes der Proportionalität in der Regulierung?
35. Welche Zielsetzungen der Regulierungen wurden Ihrer Meinung nach erreicht/verfehlt?
36. Worin sehen Sie die wesentlichen Schwachstellen der aktuellen Regulierungspraxis?
37. An welchen Beispielen lassen sich mögliche Defizite/Stärken besonders klar ausdrücken?

2.3. Einschätzung zu den mittelbar spürbaren Auswirkungen der Regulierungsmaßnahmen

38. Welche mittelbaren (ggf. unbeabsichtigten) Effekte der Regulierung auf Ihre Geschäftstätigkeit sehen Sie?
39. Welche geschäftspolitischen Ziele/Maßnahmen können (konnten) Sie aufgrund neuartiger Regulierungsvorschriften in Zukunft (in der Vergangenheit) nicht in dem gewünschten Umfang ausüben? Aus welchen Gründen?
40. Wie beurteilen Sie die relative Mehrbelastung (Personal- und Sachaufwand) von kleinen und mittleren Instituten im Vergleich zu Großbanken durch neuartige Regulierungsvorschriften (z. B. der letzten 5 Jahre)?
41. Welche strategischen Weichenstellungen wurden (mussten) als direkte Reaktion auf die Regulierungsvorschriften bereits getroffen (werden)?

3. Managementeinschätzung der zukünftigen Entwicklungen

3.1. Erwartete zukünftige Entwicklungen

42. Wie wird sich Ihrer Einschätzung nach die zusätzliche Ressourcenbelastung in Ihrer Bank durch neue Regulierungsinitiativen innerhalb der nächsten 3 Jahre verändern?
43. In welchen Geschäftsbereichen erwarten Sie für die Zukunft eine (besonders starke) Beeinträchtigung Ihrer Geschäftstätigkeit? Und warum?
44. Welche regulatorischen Entwicklungen erscheinen aus Ihrer Sicht wünschenswert / fehlgeleitet?

3.2. Bereits identifizierte zukünftige Herausforderungen

45. Mit welchen zukünftigen Regulierungsmaßnahmen rechnen Sie und wie werden Sie Ihre Bank darauf vorbereiten?
46. Welche strategischen Optionen sehen Sie für Ihr Institut?
47. Welche regulatorisch getriebenen Veränderungen des Wettbewerbs- bzw. Marktumfelds sehen Sie?
48. Wie können sich die Mitglieder des Verbunds gemeinsam besser auf die entstehenden Herausforderungen einstellen?

Anhang 12 Übersicht über regulatorische Maßnahmen im Bereich des Anlegerschutzes

Datum	Norm		Wesentlicher Inhalt
04/2004	Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)	EU	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale europäische Richtlinie zur Harmonisierung der Finanzmärkte im europäischen Binnenmarkt • Zu den zentralen Zielen dieser Richtlinie gehört u. a. eine Verbesserung des Anlegerschutzes
2007	Finanzmarkttrichtlinien-Umsetzungsgesetz (FRUG)	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichst 1:1 Umsetzung der MiFID Richtlinie in nationales Recht • Umfangreiche Änderungen in weiten Teilen des Kapitalmarktrechts • Im Speziellen zum Anlegerschutz: <ul style="list-style-type: none"> ○ Etablierung von Verhaltensrichtlinien zur Vermeidung von Interessenskonflikten ○ Stärkere Verankerung der Informationspflichten und Transparenzanforderung ○ Regelungen zur Anlageberatung (anleger- und anlegerechte Beratung, Geeignetheits- und Angemessenheitschecks) ○ Anforderungen an die Ausführung von Kundenaufträgen
07/2009	Gesetz zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse bei Schuldverschreibungen aus Gesamtemissionen und zur verbesserten Durchsetzbarkeit von Ansprüchen von Anlegern aus Falschberatung	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse Erweiterung der Gläubigerbefugnisse und des Verfahrens bei Gläubigerabstimmungen und Anpassung an internationale Normen im Anleihemarkt • Im Speziellen zum Anlegerschutz: <ul style="list-style-type: none"> ○ Stärkung der Transparenz von Anleihebedingungen ○ Verlängerung von Verjährungsfristen bei Falschberatung ○ Vereinfachung der Durchsetzbarkeit bei Schadensersatzansprüchen aus Falschberatung ○ Verpflichtung zur Anfertigung eines schriftlichen Beratungsprotokolls (verpflichtend ab 01.01.2010)
07/2009	OGAW-IV-Richtlinie	EU	<ul style="list-style-type: none"> • Erleichterung des grenzüberschreitenden Vertriebs von Organismen für gemeinschaftliche Anlagen in Wertpapieren • Im Speziellen zum Anlegerschutz: <ul style="list-style-type: none"> ○ Einführung eines einheitlichen Key Investor Information Document (KID) für OGAW/UCITS Investmentfonds, welches die Vergleichbarkeit fördert
06/2010	Mindestanforderungen an die Compliance-Funktion und die weiteren Verhaltens-, Organisations- und Transparenzpflichten nach §§ 31 ff. WpHG für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (MaComp)	BaFin	<ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung der Wohlverhaltenspflichten von Wertpapierdienstleistungsunternehmen und verbindliche Vorgaben an die Organisation
04/2011	Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz (AnsFuG)	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Organisationspflichten für Wertpapierdienstleistungsunternehmen (z. B. zum Umgang mit Interessenskonflikten und Vertriebsvorgaben) • Im Speziellen zum Anlegerschutz: <ul style="list-style-type: none"> ○ Pflicht zur Aushändigung von Produktinformationsblättern (PIBs) oder der wesentlichen Anlegerinformationen (KIID) ○ Einführung eines Beraterregisters mit entsprechenden Anzeigepflichten der WpDU ○ Qualifizierungspflichten (Sachkundeerfordernis und Zuverlässigkeit) für Anlageberater, Vertriebs- und Compliance-Beauftragte

Anhang 12

			<ul style="list-style-type: none"> ○ Einführung eines Beschwerderegisters mit Schaffung von Sanktionsmechanismen durch die BaFin ○ Änderungen zu offenen Immobilienfonds 	
06/2011	Überarbeitung der MaComp	BaFin	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung der Compliance Anforderungen • Ergänzungen zum Beratungsprotokoll 	
06/2011	OGAW-IV-Umsetzungsgesetz	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung des europäischen Passes für Verwaltungsgesellschaften • Einführung der wesentlichen Anlegerinformationen (KIID) • Veränderungen im Anzeige- und Zulassungsverfahren für OGAW-konforme Investmentvermögen 	
06/2011	AIFM-Richtlinie: Alternative Investment Funds Manager (Richtlinie (EU) 2011/61)	EU	<ul style="list-style-type: none"> • Zulassungspflicht von AIF in der EU • Vertrieb dieser Fonds ausschließlich an professionelle Investoren • Eigenkapitalunterlegung der AIF 	
12/2011	Gesetz zur Novellierung des Finanzanlagenvermittler- und Vermögensanlagenrechts	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkere Beaufsichtigung des grauen Kapitalmarkts und Angleichung der entsprechenden Regulierung an den bereits regulierten Bereich (z. B. für geschlossene Fonds) • Verschärfung der Prospekterfordernisse und -haftung • Pflicht zur anlegergerechten Beratung und zur Erstellung eines Beratungsprotokolls • Erstellung von Kurzinformativblättern • Offenlegung von Provisionen • Pflicht zum Sachkundenachweis sowie dem Bestehen einer Berufshaftpflichtversicherung • Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten für gewerbliche Finanzanlagenvermittler 	
12/2011	Verordnung über den Einsatz von Mitarbeitern in der Anlageberatung, als Vertriebsbeauftragte oder als Compliance-Beauftragte und über die Anzeigepflichten nach § 34d des WpHG (WpHGMA-AnzV)	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Ausführliche Spezifikation des Sachkundenachweises der Berater • Spezifikation des Berater- und Beschwerderegisters • Ermächtigungen der BaFin 	
09/2012	2. Neufassung der MaComp	BaFin	<ul style="list-style-type: none"> • Konkretisierung der Aufzeichnungspflichten hinsichtlich der Zuwendungen und deren Zusammenhang mit der Qualität der erbrachten Leistung für den Kunden 	
11/2012	3. Neufassung der MaComp	BaFin	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der ESMA-Leitlinien über bestimmte Aspekte der Anforderungen an die Compliance-Funktion unter MiFID • Leitlinien über bestimmte Aspekte der MiFID-Anforderungen an die Geeignetheit 	
07/2013	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-Umsetzungsgesetz – AIFM-UmsG)	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung des Kapitalanlagegesetzbuchs, welches ein in sich geschlossenes Regelwerk für Investmentfonds (sowohl der offenen als auch der geschlossenen Fonds) und ihre Manager darstellt • Umsetzung einiger EU-Richtlinien (z. B. AIFM-Richtlinie) und Vereinheitlichung der Gesetzgebung 	
07/2013	Honoraranlageberatungsgesetz	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung und Schutz des Begriffs „Honoraranlageberatung“ und Abgrenzung gegenüber provisionsgestützter Anlageberatung • Kunden müssen informiert werden, ob Beratung als Honoraranlageberatung erbracht wird oder nicht. • Organisatorische und personelle Trennung der beiden Beratungsformen • Einführung eines Honoraranlageberater-Registers • Erweiterte Anforderungen an den Beratungsumfang (z. B. 	

			<p>hinreichender Marktüberblick und freie Produktwahl etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erfordernis eines Sachkundenachweises und einer Berufshaftpflichtversicherung • Zuwendungsverbote 	
01/2014	4. Neufassung der MaComp	BaFin	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung der ESMA-Leitlinien zu Vergütungsgrundsätzen und Verfahren • Zielsetzung: Unterbindung von Vergütungsregeln, die Interessenskonflikte zwischen Kunden und Berater induzieren 	.
05/2014	Neufassung der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II) und Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR) (Verordnung (EU) 600/2014)	EU	<ul style="list-style-type: none"> • Aufzeichnungspflicht von jeglicher auftragsbezogenen Kommunikation (inkl. Telefongesprächen) • Erstellung von Geeignetheitsprotokollen • Product-Governance-Prozesse und Definition von Zielmärkten • De facto vorliegende Nachberatungspflicht • Strengere Vorschriften für Zuwendungen und teilweise Zuwendungsverbote • Erweiterte Informationspflichten und Anforderungen vor der Beratung (z. B. Definition von Unabhängigkeit) 	.
08/2014	5. Neufassung der MaComp	BaFin	<ul style="list-style-type: none"> • Hinweise zur Auslagerung der Compliance Funktion • Konkretisierung der Aufbau- und Ablauforganisation der WpHG-Compliance 	.
12/2014	PRIIPS-Verordnung (Packaged Retail and Insurance-based Investment Products)	EU	<ul style="list-style-type: none"> • Für alle "verpackten" Finanzprodukte (d. h. Investmentfonds, Lebensversicherungen, Zertifikate) wird ein einheitliches Informationsblatt mit Rendite-, Risiko- und Kosteninformationen eingeführt 	.
04/2015	Kleinanlegerschutzgesetz	BT	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau der Transparenz bei Vermögensanlagen • Verstärkte Anforderungen an die Verkaufsprospekte (z. B. hinsichtlich Umfang oder verpflichtend einzuhaltender Aktualität der enthaltenen Informationen) • Stärkere Regulierung des „grauen Kapitalmarkts“ • Schaffung weitreichender Kompetenzen der BaFin (z. B. von Verbot von Werbung bis zu Vertriebsverboten etc.) • Bestimmung von Zielmärkten 	.

Tabelle 18: Übersicht von Gesetzesinitiativen mit Auswirkungen auf den Anlegerschutz

Anhang 13 „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“ der American Bankers Association

Monthly Bank Regulatory Compliance Burden				Month: <input style="width: 50px;" type="text"/>	Bank: <input style="width: 150px;" type="text"/>				
Bank Assets (\$mills): <input style="width: 50px;" type="text"/>		No. of Branches (including Headquarters): <input style="width: 50px;" type="text"/>		Bus. Days in Month: <input style="width: 50px;" type="text"/>					
Number of Shareholders (000s): <input style="width: 50px;" type="text"/>		Number of Shares Outstanding (000s): <input style="width: 50px;" type="text"/>		Average Market Price per Share: <input style="width: 50px;" type="text"/>					
GENERAL MANAGEMENT REGULATIONS				Direct Compliance		Bank Branches		Departments Other than Compliance	
		Hours Spent	Av. Hrly. Wage (\$)	Hours Spent	Av. Hrly. Wage (\$)	Hours Spent	Av. Hrly. Wage (\$)	Number of Departments	Departments
		Weekly and/or Monthly		Weekly and/or Monthly		Weekly and/or Monthly			
Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA) & Reg P									
Privacy notices: annual mailout									
Privacy notices: opt-out maintenance									
Safeguarding customer information, including physical, administrative and technical features									
Vendor contracts: initial monitoring and mailing									
Vendor contracts: maintenance									
Other (specify)									
Information Technology (IT) Security									
Corporate governance									
Continuity planning									
Financials on critical vendors									
Other (specify)									
Holding Company									
Duplicate call & Y-9C reports for a single holding co. with no activity/debt at the parent									
Other (specify)									
Consumer Protections in Sales of Insurance									
Providing disclosures to customers									
Other (specify)									
In-House Training for All Staff									
Non-Staff Compliance Expenditures				Average Monthly Cost			Average Monthly Cost		
Outside consultants, attorneys and auditors							Printing, mailing, and production costs		
Training (AIB, seminars, workshops, schools)							Hardware, software and system maintenance supporting compliance		
Training materials (guide, books, subscription)							Other (specify)		
Regulatory Compliance Costs Not Included Elsewhere									
Other (specify)									
Other (specify)									
Other (specify)									
Sarbanes-Oxley Act (S-Ox)									
		Hours per Year		Average Hourly Salary		Dollars per Year% Incr. from Prior Yr.			
Management						Internal audit			
Staff						External audit			
Board						Legal			
American Bankers Association									

Abbildung 56: Erfassungsbogen für Kosten im Bereich „General Management“ des „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“²⁹⁸

²⁹⁸ Quelle: Bank Regulatory Burden Evaluation Tool der American Bankers Association, das unter <http://www.aba.com/Compliance/Pages/BkRegBurden.aspx> als Download zur Verfügung steht.

Regulatory Compliance Burden for January 1900									
Regulatory Issue	Direct Compliance		Branches		Depts Other than Compl		Total		Costs
	Hours	Costs	Hours	Costs	Hours	Costs	Hours	Costs	
Bank-Specific Regulations									
DEPOSIT REGULATIONS									
Bank Secrecy Act									
Anti-money laundering paperwork									
CTR reporting									
SAR reporting									
FinCen requests									
OFAC list and monitoring									
US Patriot Act: Customer Identification Program									
US Patriot Act: Monitoring High-risk customers									
Fair Credit Reporting Act (FCRA)									
Adverse action notices									
Reg CC (Funds Availability)									
Schedule notices (initial, ATM, teller windows)									
Determinates of hold notices									
Reg D (Reserve Requirements)									
Monitoring excessive withdrawals to MMDA's									
Losses on sterile reserves									
Reg DD (Truth in Savings)									
Accountant disclosures									
Periodic statement disclosures									
Change in term/CD renewal disclosures									
Advertising									
Reg E (Electronic Funds Transfers)									
Error Resolution									
Mailing provisional credit letters to customers									
LENDING REGULATIONS									
CRA for Large Banks (over \$250 million)									
Investment, services monitoring, research, documentation									
Small business/farm loan monitoring, research, documn.									
CRA public file maintenance									
CRA performance context									
Filing investments, services and loan documentation									
FCRA and FACT Act									
Fraud alerts									
Handling disputes and blocking information									
Providing credit scores to mortgage applicants									
Customer notification of negative information									
Avoiding use of medical information									
Home Mortgage Disclosure Act (HMDA)									
Paperwork required on each loan (LAR report)									
Average of annual reporting per month									
Flood Diaster Protection Act (FDPA)									
Bank assistance with customer FEMA, LOMA and LOMR requirements (elevation survey, certifications, etc.)									
Reg B (Equal Credit Opportunity Act)									
Monitoring adds, lending, etc. to avoid discrimination									
Adverse action notices (including FCRA)									
Reg O (Insider Lending)									
Average of annual reporting per month									
Loan limit monitoring									
Board prior approval									
Correspondent bank loans									
Monitoring "related interests"									
Reg Z (Truth-in-Lending)									
APR disclosure									
Monitoring 3-day rescission rule									
Servicing disclosure									
Home Owners Equity Protection Act (HOEPA)									
Completion of calculation worksheet									
Real Estate Settlement Procedures Act (RESPA)									
Servicing disclosure									
GENERAL MANAGEMENT REGULATIONS									
Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA) and Reg P									
Privacy notices: annual mailout									
Privacy notices: Opt-out maintenance									
Safeguarding customer information, including physical,									
Vendor contracts: Initial monitoring and mailing									
Vendor contracts: Maintenance									

Abbildung 57: Ausschnitt der Ergebnisseite des „Bank Regulatory Burden Evaluation Tool“ der American Bankers Association²⁹⁹

²⁹⁹ Quelle: Bank Regulatory Burden Evaluation Tool der American Bankers Association, das unter <http://www.aba.com/Compliance/Pages/BkRegBurden.aspx> als Download zur Verfügung steht.

Anhang 14 „Ertragslücke“ mit Spareinlage

Nachfolgend werden zusätzliche Details zu den Rechnungen und Ergebnissen in Abschnitt 7.3.2.2 präsentiert. Um die erwarteten Erträge von Spareinlagen zu berechnen, werden – wie im Haupttext beschrieben – die folgenden Gewichtungsfaktoren benutzt:

Typ von Einlagen	Gewicht
Sichteinlagen	39,3 %
Termineinlagen, Laufzeit <= 1 Jahr	6,8 %
Termineinlagen, Laufzeit zwischen 1 und 2 Jahren	0,8 %
Termineinlagen, Laufzeit > 2 Jahre	9,6 %
Spareinlagen, Kündigungsfrist = 3 Monate ³⁰⁰	37,2 %
Spareinlagen, Kündigungsfrist > 3 Monate	6,2 %

Tabelle 19: Struktur der aggregierten Spareinlagen deutscher Haushalte

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Zinssätze für den Zeitraum von Juli 2004 bis Juni 2014, wie sie die Deutsche Bundesbank berichtet.

Typ von Einlagen	Durchschnittlicher Zinssatz
Sichteinlagen	1,08 %
Termineinlagen, Laufzeit <= 1 Jahr	1,96 %
Termineinlagen, Laufzeit zwischen 1 und 2 Jahren	2,63 %
Termineinlagen, Laufzeit > 2 Jahre	2,56 %
Spareinlagen, Kündigungsfrist = 3 Monate	1,71 %
Spareinlagen, Kündigungsfrist > 3 Monate	2,42 %

Tabelle 20: Durchschnittliche Zinssätze von Spareinlagen in Deutschland

Im ersten Szenario (Anlage 1) wird angenommen, dass die Zinszahlungen immer reinvestiert werden (zu den gleichen Bedingungen). Tabelle 11 zeigt die resultierende Entwicklung der aggregierten (vorsteuerlichen) Ersparnisse über 10 Jahre.

Jahr	1	...	10
Anfangsvermögen	10.000 €		11.549 €
Zinsen	161 €		186 €
Endvermögen	10.161 €		11.735 €

Tabelle 21: Wertentwicklung einer einmaligen Spareinlage

In Tabelle 12 ist die Entwicklung der aggregierten (vorsteuerlichen) Ersparnisse über 10 Jahre für das zweite Szenario dargestellt.

³⁰⁰ Darin sind auch Sparzertifikate enthalten.

Jahr	1	...	10
Anfangsvermögen	-		9.758 €
Neuinvestition	1.000 €		1.000 €
Zinsen	16 €		173 €
Endvermögen	1.016 €		10.931 €

Tabelle 22: Wertentwicklung einer jährlichen Spareinlage

Für das Szenario mit der Wertpapieranlage sieht die Vorgehensweise wie folgt aus: Da (deutsche) Investmentfonds hauptsächlich und mit zunehmender Tendenz in Aktien³⁰¹ investieren, wird der MSCI World Index als Proxy für die Brutto-Performance von Investmentfonds eingesetzt. Zudem werden DAX-Zeitreihendaten für die Berechnung der Aktienrenditen genutzt, während der Deutsche Rentenindex (REX) für die Bestimmung von Anleiherenditen dient.³⁰² Um die Erträge nach Gebühren zu berechnen, sind ferner Verwaltungsgebühren von 1,51 %, ein Ausgabeaufschlag von 4,34 % und Transaktionskosten berücksichtigt.³⁰³ Die Tabelle 13 zeigt die annualisierten Gesamterträge vom DAX, MSCI World und REX (vor Gebühren) für die letzten 10 bzw. 20 Jahre.³⁰⁴

Index	Annualisierte Erträge der	
	letzten 10	letzten 20
	Jahre	Jahre
DAX	9,26 %	7,36 %
MSCI World	7,16 %	6,99 %
REX	4,65 %	5,70 %

Tabelle 23: Jährliche Rendite (Index)

Um eine konservative Schätzung zu erhalten, werden die geringeren Erträge aus dem Durchschnitt der letzten 20 Jahre verwendet, die sich jedoch nicht wesentlich von Erträgen aus den letzten 10 Jahren unterscheiden. Ausgeschüttete Erträge werden wieder reinvestiert, wobei dafür keine Kosten anfallen und Portfoliogewichte über die Zeit konstant gehalten werden.

Die Wertentwicklung des Portfolios 1 ist in der folgenden Tabelle dargestellt.³⁰⁵

³⁰¹ Siehe Deutsche Bundesbank (2013).

³⁰² Quelle: Datastream.

³⁰³ Für die Berechnung der Fondskosten wurden beispielhaft 6 deutsche Investmentfonds herangezogen. Diese stammen von den drei größten Fondsanbietern nach dem Bundesverband Investment und Asset Management e.V. (2014) – Deka: DekaSpezial CF & Deka-MegaTrends CF, Union Investment: Invest Global & UniGlobal, DWS: DWS Global Value LD & DWS Top World in Deutschland – und investieren global. Diese Fonds unterscheiden sich in ihrer Gebührenstruktur (siehe Franke et al. (2011) für Details). In der Tendenz ist ein Rückgang bei den Gebühren zu beobachten und auch in der Zukunft zu erwarten (siehe Deutsche Bundesbank (2013)).

³⁰⁴ Besonders die hohen Erträge von (deutschen) Staatsanleihen mögen hoch erscheinen. Die vorliegende Analyse nutzt historische Durchschnitte als transparente und robuste Schätzung der Erträge über die nächsten zehn Jahre. Die Ertragsglücke würde auch bei niedrigeren erwarteten Erträgen für (deutsche) Staatsanleihen fortbestehen, wobei sie größer wäre, wenn eine Kombination aus Unternehmens- und Staatsanleihen berücksichtigt worden wäre.

³⁰⁵ Es werden nur 9.712 € investiert, da Fondsgebühren und Transaktionskosten anfallen.

Jahr	1	...	10
Anfangsvermögen	9.712 €		16.205 €
Ertrag	568 €		948 €
Endvermögen	10.281 €		17.153 €

Tabelle 24: Wertentwicklung eines einmaligen Wertpapierinvestments

Die Wertentwicklung des Portfolios 2 sieht wie folgt aus:

Jahr	1	...	10
Anfangsvermögen	-		11.531 €
Neuinvestition	954 €		954 €
Ertrag	56 €		731 €
Endvermögen	1.010 €		13.215 €

Tabelle 25: Wertentwicklung eines jährlichen Wertpapierinvestments

Im nächsten Schritt wird die Variation in den verschiedenen Szenarien betrachtet, um die Robustheit zu prüfen und um zumindest teilweise Unterschiede im Risiko zu berücksichtigen. Bezüglich der Unterschiede in Wertpapieranlagen werden Variationen entlang von zwei Dimensionen betrachtet. In der einen Dimension können Portfoliogewichte schwanken, damit repräsentative Portfoliogewichte von Haushalten mit unterschiedlichen Finanzvermögen berücksichtigt werden können.³⁰⁶ In der anderen Dimension werden annualisierte Erträge verschiedener Anlageklassen über 5, 10, 15 und 20 Jahre betrachtet. Anschließend wird eine Szenarioanalyse für verschiedene Kombinationen durchgeführt. Um die Darstellung kurz zu halten, beschränkt sich die Analyse auf den einfacheren Fall einer einmaligen Anlage. Das Endvermögen variiert in diesem Fall zwischen dem Minimum von 12.376 € und dem Maximum von 28.017 €. Für Spareinlagen wird gleichermaßen verfahren. Die Portfoliogewichte³⁰⁷ werden dabei ebenfalls variiert, während Zinssätze über 5 und 10 Jahre berücksichtigt werden. Das Minimum des Endvermögens ist dabei 11.098 € und das Maximum des Endvermögens 11.909 €. Trotz einer deutlich höheren Streuung der Erträge in Wertpapieranlagen im Vergleich zu Spareinlagen bestätigen diese Zahlen die vorherigen Ergebnisse.

³⁰⁶ Es werden nun also auch die durchschnittlichen Investments der Haushalte in dem Quintil von 20 % bis 40 %, in dem Quintil von 40 % bis 60 % und in dem Quintil von 60 % bis 80 % betrachtet.

³⁰⁷ Variierende Portfoliogewichte finden bei Berücksichtigung der monatlich aggregierten Portfolios von Januar 1999 bis Juni 2014 und der durchschnittlichen Zinssätze für die letzten 10 und 5 Jahre im gleichen Zeitraum Anwendung.

Anhang 15 Fehler selbstentscheidender Anleger

Erklärungen für häufige Fehler und Verzerrungen (Biases)

Unterdiversifizierung: In dem Standardmodell zur Preisbildung auf Finanzmärkten, dem Capital Asset Pricing Model (CAPM), können Anleger die Volatilität ohne Ertragsminderungen dadurch reduzieren, dass sie ein gut diversifiziertes Portfolio halten, das aus dem Marktportfolio und der risikolosen Anlage besteht.³⁰⁸ Reale Anleger tendieren dazu, ihre Portfolios durch die Anlage in zu wenige und/oder zu stark korrelierte Titel nicht hinreichend zu diversifizieren. Dieses Verhalten steht in Verbindung mit dem Überoptimismus, der in der „Behavioural Finance“-Literatur gut dokumentiert ist. Überoptimismus bezieht sich auf den Umstand, dass Anleger die Verlässlichkeit ihrer Informationen sowie ihre Fähigkeit zu einer (korrekten) Analyse überschätzen. Insbesondere nach einer erfolgreichen Anlageperiode neigen Anleger zum Überoptimismus.³⁰⁹ Durch Unterdiversifizierung entgehen Anlegern die Vorteile eines wohldiversifizierten Portfolios. Beispielsweise könnten Anleger zu stark in eine bestimmte Aktienkategorie (z. B. Aktien aus der gleichen Branche oder lokale bzw. inländische Titel) investiert sein.³¹⁰ Dadurch kann zwar ein Gefühl der Sicherheit entstehen, jedoch steigt dadurch die Volatilität der Erträge.

„Home Bias/Local Bias“: Sowohl der Home Bias als auch der Local Bias stehen in enger Verbindung zur Unterdiversifizierung. Anleger tendieren zur Vernachlässigung der Diversifizierung über Ländergrenzen hinweg und bevorzugen stattdessen Wertpapiere aus dem Heimatland.³¹¹ Zusätzlich bevorzugen Anleger Aktien mit lokalem Bezug (beispielsweise Unternehmen, deren Unternehmenssitz unweit vom Anleger liegt) und lokale Fonds (also Fonds, die in der Nähe zum Anleger operieren).³¹² Empirische Analysen zeigen zudem, dass Anleger Wertpapiere bevorzugen, mit welchen sie aus verschiedenen Gründen vertraut sind.³¹³

Übermäßiges Handeln: Eine weitere Konsequenz des Überoptimismus können übermäßige Handelsaktivitäten sein. Empirische Befunde zeigen, dass ein höherer Überoptimismus mit einer größeren Trading-Frequenz assoziiert ist und die Erträge mit der Trading-Aktivität fallen.³¹⁴

Dispositionseffekt: Einer der meistdiskutierten Anlagefehler besteht darin, tendenziell Wertpapiere zu verkaufen, die im Wert gestiegen sind. Man spricht dann vom Dispositionseffekt.³¹⁵ Aus rationaler Sicht sollten sich Anleger eher entweder auf eine passive Anlagestrategie oder die Ausnutzung von Steuervorteilen von Kapitalerträgen fokussieren.³¹⁶ Der Dispositionseffekt lässt sich teilweise durch die Prospect Theory von Kahneman und Tversky (1979) erklären, die besagt, dass Gewinne und Ver-

³⁰⁸ Das CAPM wurde von Sharpe (1964) und Lintner (1965) eingeführt.

³⁰⁹ Eine umfangreiche psychologische Literatur dokumentiert das Phänomen des Überoptimismus (Moore und Healy (2008) bieten einen Überblick über die Literatur).

³¹⁰ Barber und Odean (2000) untersuchen Kunden eines großen US-Brokers und zeigen, dass der typische Anleger ein Portfolio aus nur vier Aktien hält. Die Unterdiversifizierung ist im Detail von Goetzmann and Kumar (2008) analysiert worden. Sie zeigen, dass Anleger dazu tendieren, hoch volatile Portfolios zu halten, die aus Aktien bestehen, die stärker korreliert sind, als bei einer zufälligen Auswahl zu erwarten wäre.

³¹¹ Siehe French und Poterba (1991), Cooper und Kaplanis (1994) sowie Lewis (1999).

³¹² Empirische Befunde stützen die Hypothese, dass Anlageentscheidungen von Faktoren wie Vertrautheit geprägt sind (siehe beispielsweise Huberman (2001), Ivkovich und Weisbenner (2005) sowie Seasholes und Zhu (2010)).

³¹³ Siehe Grinblatt und Keloharju (2001).

³¹⁴ Siehe Odean (2007).

³¹⁵ Der Begriff Dispositionseffekt geht zurück auf Shefrin und Statman (1985).

³¹⁶ Siehe Odean (1998).

luste relativ zu einem bestimmten Referenzpunkt beurteilt werden und Individuen im Gewinnbereich tendenziell risikoavers sind, während sie im Verlustbereich tendenziell risikofreudig sind.³¹⁷ Der Dispositionseffekt ist insbesondere bei weniger bewanderten Anlegern ausgeprägt.³¹⁸

„Attention Focussed Investment“ (inkl. „Trend Chasing“): Trend Chasing beschreibt eine Situation, in der Anleger eine Präferenz für Wertpapiere mit einer besseren Wertentwicklung in jüngster Vergangenheit aufweisen. Obwohl Preisbewegungen nicht vollständig zufällig sind, ist eine positive Wertentwicklung in der Vergangenheit kein Indikator der zukünftigen Preisentwicklung. Anleger sollten sich nicht auf „deterministische Marktinterpretationen“ stützen.³¹⁹ Etwas allgemeiner suggeriert die empirische Forschung, dass die Aufmerksamkeit einen großen Einfluss auf die Anlageentscheidungen hat. Viele Anleger suchen nicht systematisch nach geeigneten Wertpapieren und berücksichtigen zudem häufig nur Titel, die ihre Aufmerksamkeit anziehen (weil sie beispielsweise in den Nachrichten erwähnt werden oder gerade große Preisänderungen erfahren haben). Sie investieren also tendenziell mehr in aufmerksamkeitserregende Wertpapiere.³²⁰

„Lottery-Stock“ Präferenzen: Im Unterschied zu institutionellen Anlegern investieren individuelle Anleger tendenziell in Aktien mit Lotterie-Eigenschaften, also mit einer niedrigen Wahrscheinlichkeit für einen hohen Gewinn.³²¹

Literatur über selbstentscheidende Anleger in Deutschland

Weber et al. (2014): Die Autoren analysieren zehn Maße des individuellen Anlageverhaltens, um zu bestimmen, welches Anlageverhalten am häufigsten und in welchem Ausmaß zu negativen Portfolioerträgen führt. Der zugrunde liegende Datensatz umfasst 5.000 Personen und deckt den Zeitraum von Januar 1999 bis November 2011 ab. Während alle zehn Biases einen negativen Effekt auf die Erträge haben, sind die Lottery-Stock Preferences und Unterdiversifizierung am stärksten mit Ertragsrückgängen verknüpft. Die Eliminierung dieser Verhaltensweisen würde die durchschnittlichen Erträge relativ zu anderen Anlegern in der Stichprobe um 4,2 % bei Unterdiversifizierung und um 3,3 % bei Lottery-Stock Preferences erhöhen. Diese Befunde sind robust bezüglich verschiedener Benchmarks wie dem Composite Dax (CDAX) und dem MSCI All Country World Index.

Meyer et al. (2012): Die Autoren untersuchen wöchentliche Brutto- und Netto-Portfolioerträge von 8.621 Anlegern eines deutschen Online-Brokers zwischen September 2005 und April 2010. Die Ergebnisse zeigen, dass die Erträge selbstentscheidende Anleger im Durchschnitt unter der Marktentwicklung bleiben. Die untersuchten Portfolios zeigen einen Home Bias, da 70 % der Titel aus Deutschland stammen. Wegen des Home Bias haben die Autoren den CDAX als Benchmark gewählt. Die Autoren zeigen zudem, dass rund 89 % der individuellen Anleger „negative Fähigkeiten (skill)“ ($\alpha \leq 0$) aufweisen, sogar bei einer Brutto-Betrachtung.

Bhattacharya et al. (2013): Die Autoren analysieren den Umgang individueller Anleger mit börsengehandelten Fonds (Exchange-Traded Funds, ETF) mittels Daten von 6.956 Anlegern zwischen August 2005 und März 2010. Rund 1.000 dieser Anleger investierten in börsengehandelte Fonds. Diese Anleger handelten öfter und wiesen ein höheres Portfoliorisiko im Betrachtungszeitraum auf. Die Wertentwicklung des Portfolios geht mit dem Einsatz börsengehandelter Fonds zurück und liegt unter der Entwicklung des Rest-Portfolios (ohne börsengehandelte Fonds).

³¹⁷ Ein Überblick über die empirische (und experimentelle) Literatur bieten Barber und Odean (2013).

³¹⁸ Siehe Barber et al. (2007) und Brown et al. (2006).

³¹⁹ Siehe Odean (2007).

³²⁰ Siehe Barber und Odean (2008).

³²¹ Siehe Kumar (2009).

Glaser und Weber (2007): Die Autoren nutzen Daten von 215 Anlegern aus Deutschland für den Zeitraum zwischen Januar 1997 und April 2001. Sie dokumentieren eine Verbindung zwischen Überoptimismus und der Trading-Aktivität. Die Ergebnisse legen nahe, dass die nach eigener Einschätzung überdurchschnittlich kenntnisreichen Anleger mehr Trading-Aktivität zeigen.

Dorn und Huberman (2005): Die Autoren nutzen Daten von 1.345 Kunden eines deutschen Online-Brokers im Zeitraum von Januar 1995 bis Mai 2000. Die Befunde bezüglich vielfältiger Anlagefehler decken sich mit den Ergebnissen früherer Analysen mit US-Daten.

Koestner et al. (2012): Die Autoren untersuchen die Frage, ob individuelle Anleger mit zunehmender Erfahrung Fehler wie beispielsweise die Unterdiversifizierung zu vermeiden lernen. Die Untersuchung basiert auf Daten von 19.487 selbstentscheidenden Anlegern im Zeitraum von Januar 2000 bis Dezember 2007. Die Ergebnisse zeigen, dass vor allem die Unterdiversifizierung und der Dispositionseffekt bei deutschen Selbstentscheidern mit der Zeit nicht an Bedeutung verlieren.