

## Eine kurze Bewertung des „SAFE-Gutachtens“

Das Bundesministerium der Finanzen hat das Forschungszentrum „Sustainable Architecture for Finance in Europe“ (SAFE) der Goethe-Universität/Frankfurt beauftragt, die Wirksamkeit der EU-Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor zu untersuchen. Damit greift die Bundesregierung ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrags auf, wonach „die (Wechsel-)Wirkungen der nach der Finanzmarktkrise beschlossenen Regulierungsmaßnahmen“ untersucht werden sollten, da man sich „für eine zielgenaue, wirksame und angemessene Finanzmarktregulierung“ einsetzen will.

Seit März 2019 liegt das SAFE-Gutachten der Öffentlichkeit vor. Es beschäftigt sich insbesondere mit der Beschreibung der Wirkung der Maßnahmen in drei Bereichen:

1. Reformen der Eigenkapitalregulierung
2. Reformen der Liquiditätsregulierung
3. Schaffung des Europäischen Abwicklungsmechanismus

Im Ergebnis habe man die mit den Reformmaßnahmen verfolgten Ziele erreicht. Das deutsche Finanzsystem sei widerstandsfähiger als zuvor, die Marktdisziplin gestärkt und das systemische Risiko gesunken. Zugleich hätten sich, anders als von Beobachtern zunächst vermutet, Kredite aufgrund zusätzlicher Auflagen nicht verteuert.

Hinsichtlich der Kosten und der Komplexität der neuen Regulierungen kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass durch die zusätzlichen Reformmaßnahmen dem deutschen Finanzsektor, der im sektoralen Vergleich auch zuvor schon überdurchschnittlich hohen Regulierungskosten gegenüberstand, weitere relevante Kosten entstanden sind.

Die Studie sieht über den gesamten Bankensektor einen „U-förmigen“ Compliancekostenverlauf: Überproportionale Lasten lägen auf den großen und den sehr kleinen Banken. Die Experten schlagen vor, zu untersuchen, ob durch Nachjustierungen Erleichterungen bei gleicher Finanzstabilität erzielbar sind.

## Bewertung

### *Gutachten untersucht nur einen sehr kleinen Teil der Regulierungsmaßnahmen*

Bedauerlicherweise konzentriert sich das Gutachten lediglich auf einen kleinen Teil der Reformen, die auf nationaler und europäischer Ebene im Bereich der Finanzmarktregulierung seit der Finanzkrise unternommen wurden. Neben Maßnahmen in den untersuchten Handlungsfeldern wurden seit der Finanzkrise zahlreiche weitere, hoch belastende neue Regulierungen implementiert. Eine Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Bundestags „Regulierungsvorschriften für Kreditinstitute in den Jahren 2005, 2007, 2010, 2013, 2016“<sup>1</sup> listet alleine für die Jahre 2010, 2013 und 2016 annähernd 2.000 Regulierungsmaßnahmen auf. Natürlich ist es nicht möglich, alle diese Maßnahmen zu evaluieren, allerdings wäre es notwendig gewesen, zumindest die Wirkungen der am stärksten belastenden Maßnahmen und deren Wechselwirkungen genauer zu betrachten. Das gilt beispielsweise für Maßnahmen mit verbraucherschützender Ausrichtung (*Verbraucherkredit- und Wohnimmobilienkredit-Richtlinie, Einlagensicherungsrichtlinie, PRIIPs-Verordnung*), solche mit Blick auf die Wertpapiermärkte (*Regulierung von Managern von Hedgefonds und anderen alternativen Investmentfonds/AIFM-RL, Investmentfonds-Richtlinie/ OGAW V*) oder Maßnahmen zur Neuausrichtung des Finanzaufsichtssystems (*SSM-Verordnung*). Das Fehlen dieser Analyse verzerrt die Aussagekraft der Ergebnisse und relativiert auch die Brauchbarkeit des Gutachtens für das im Koalitionsvertrag genannte Ziel einer zielgenauen, wirksamen und angemessenen Finanzmarktregulierung.

### *Umfrageergebnisse zum Compliancekostenverlauf sind stark interpretationsbedürftig*

Die für die politische Diskussion brisanteste Aussage des Gutachtens findet sich in Kapitel V, in dem die neu entstandenen Regulierungskosten auf Basis einer Umfrage und Experteninterviews unter Risikomanagern erfasst werden. Die Gutachter schlussfolgern hinsichtlich der Compliancekosten einen „**U-förmigen Zusammenhang zur Bilanzgröße**“. Besondere Lasten liegen also auf den großen und sehr kleinen Banken.

---

<sup>1</sup> WD 4 - 3000 - 030/17

Das aus unserer Sicht damit verbundene Risiko ist, dass sich die weiteren Aussagen des Gutachtens – etwa die, dass der deutsche Bankensektor ohnehin bereits zu den Wirtschaftssektoren gehört, deren Regulierung im sektoralen Vergleich überdurchschnittlich hohe Kosten mit sich bringt und er jährliche Regulierungskosten in Höhe von ca. 10% seiner Gewinne tragen muss – in der anstehenden Diskussion zu wenig Beachtung geschenkt wird. Vielmehr steht zu vermuten, dass sich die Bundesregierung vor allem auf die aufsichtsrechtliche Entlastung der sehr kleinen und ggfs. der großen Banken konzentriert und die breite „Mittelschicht“ das Nachsehen hat. Dies deutet sich auch bereits in ersten Schlussfolgerungen zum SAFE-Gutachten an, in denen angekündigt wird, dass man sich genau diesen Stellschrauben widmen will.<sup>2</sup>

Die Aussage der „U-förmigkeit“ des Lastenverlaufs muss jedoch in mehrerer Hinsicht hinterfragt werden: In der Beschreibung der Umfrage<sup>3</sup> wird deutlich, dass man sich lediglich auf den „Mehraufwand an das Meldewesen sowie durch entgangene Geschäfte aufgrund der Einführung neuer Regulierungsmaßnahmen seit der Finanzmarktkrise“ beschränkt hat. Weitere Aufwände, etwa zur Überprüfung des Geschäftsmodells in den verschiedenen Geschäftsfeldern, zur Schulung des Personals, zur Kundeninformation, IT-Aufwand oder Aufwand für neu zu fassende Vertriebs- und Marketinginstrumente (um nur einige Aufwandskategorien zu nennen) werden nicht erfasst.

Zudem basieren die Umfrageergebnisse auf einem sehr kleinen Befragungspanel. Von den über 1.500 deutschen Kreditinstituten wurden nur 25 Banken befragt, davon keine Sparda-Bank. 14 Teilnehmer haben mittlere Größe (Bilanz 1 Mrd. bis 10 Mrd. Euro), 10 sind Sparkassen, 9 Genossenschaftsbanken und 5 private Banken. Zwar machen die Autoren keine Angaben, aber es steht zu vermuten, dass die Kategorie „mittlere Banken“ wesentlich mit Sparkassen besetzt ist; kleine Banken finden sich wohl vornehmlich unter den teilnehmenden Genossenschaftsbanken.

---

<sup>2</sup> Siehe etwa das „Eckpunktepapier des Bundesministeriums der Finanzen zum Forschungsgutachten ‚Evaluierung finanz- und gesamtwirtschaftlicher Effekte der europäischen Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise‘“

<sup>3</sup> Siehe S. 213 des Gutachtens.

Trotz des aus unserer Sicht ungeeignet kleinen Untersuchungspanels werden weitreichende Schlussfolgerungen getroffen. Ein Beispiel: Extrem auffallend ist, dass hinsichtlich der gesamten Regulierungskosten<sup>4</sup> die Sparkassen in drei der abgefragten vier Kostenkategorien (Einführungskosten intern/Einführungskosten extern/Kosten für zukünftige Regulierungsmaßnahmen) sehr deutlich geringere Kosten melden, als die anderen Institutsgruppen. Diese Kostendifferenzen schlagen sich nahezu 1:1 auch in der Aufteilung der Regulierungskosten nach Größenkategorien („Große Banken“, „Mittlere Banken“ und „Kleine Banken“) nieder und sind maßgeblich für die Feststellung, der Compliancekostenverlauf sei „U-förmig“.

Nach unserem Dafürhalten besteht hier die Gefahr eines unzulässigen Zirkelschlusses. Die Tatsache, dass Sparkassen geringere Compliancekosten melden mag völlig andere Gründe haben, als ihre Betriebsgröße: Möglicherweise verfügen sie über günstigere Rechenzentrumskosten, sind hinsichtlich ihres Compliancemanagements anders als andere Bankengruppen organisiert oder es herrschen schlicht strukturelle Interpretationsdifferenzen bei der Erfassung und Berechnung der Aufwände. In jedem Falle bedürfen die Befragungsergebnisse einer genaueren, kritischen Interpretation.<sup>5</sup>

Das gilt umso mehr angesichts eines weiteren Ergebnisses des Gutachtens: dem eindringlichen Hinweis darauf, dass die „Diversität des Bankensektors ein schützenswertes Merkmal der deutschen Volkswirtschaft“ sei. Dieser Hinweis läuft ins Leere, wenn sich die Befürchtung bewahrheitet, dass die zentrale Schlussfolgerung „U-förmiger Compliancekostenverlaufs“ in der politischen Diskussion unreflektiert übernommen wird und sich das Risiko materialisiert, dass Kreditinstitute in der für Sparda-Banken typischen Größenordnung sowohl zu groß, als auch zu klein sein werden, um von etwaigen Entlastungsmaßnahmen zu profitieren.

Damit bleibt das Gutachten nicht nur hinter den Erwartungen zurück, was die genauere Analyse der Wettbewerbswirkungen der Regulierungsmaßnahmen seit der Finanzkrise

---

<sup>4</sup> Siehe „Durchschnittlichen Regulierungskosten – Tabelle 20“, S. 216 des Gutachtens

<sup>5</sup> Um unsere Bedenken weiter zu verdeutlichen: Wissenschaftlich ebenso haltbar wäre die Behauptung, es bestünde ein U-förmiger Kostenverlauf zwischen Privaten und Genossenschaftsbanken einerseits und Sparkassen andererseits. Daher sollten v.a. private und genossenschaftliche Institute aufsichtsrechtlich entlastet werden.

angeht, es löst möglicherweise selbst derartige Wettbewerbswirkungen aus, die insgesamt mit einer Schwächung des deutschen Bankensektors einhergehen können.