

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/9004 –**

Verbesserungsvorschläge der europäischen Finanzaufsichtsbehörden zur PRIIPs-Verordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Den Gesprächen der Fragesteller mit der Finanzwirtschaft zufolge bereitet die Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsprodukte (PRIIPs-Verordnung) in der Praxis nach wie vor große Probleme. Dies gilt insbesondere für die zum Teil sehr irreführenden Performance-Szenarien, die in den Basisinformationsblättern (Key Information Documents – KID) auch weiterhin noch anzugeben sind.

In der „Börsen-Zeitung“ vom 18. Mai 2018 „Probleme mit EU-Informationsblatt“ (www.boersen-zeitung.de/index.php?li=1&artid=2018094042&artsubm=ueberblick) räumte die Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 19/2087) ein, dass hier Verbesserungsbedarf besteht, und deutete an, sich für Verbesserungen einzusetzen. Bislang war jedoch – zumindest öffentlich – nicht wahrnehmbar, dass sich Deutschland in diesem Bereich für Verbesserungen einsetzt oder dass die Europäische Kommission hier Abhilfe schaffen möchte.

Am 8. Februar 2019 haben die europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) einen Final Report zu einer Konsultation zur PRIIPs-Verordnung aus dem vergangenen Jahr veröffentlicht, in dem es um mögliche Verbesserungen der PRIIPs-KID geht (<https://eiopa.europa.eu/Pages/News/ESAs-publish-recommendations-on-changes-to-the-PRIIPs-Key-Information-Document.aspx>).

Die erwogenen Maßnahmen sowie die dazu erhaltenen Rückmeldungen werden nun von den ESAs ausgewertet und sollen in zukünftigen Maßnahmen (Level-III-Maßnahmen oder Vorschlägen zur Änderung der rechtlichen Vorgaben) aufgehen.

In einem sog. Joint Statement empfehlen die ESAs zum jetzigen Zeitpunkt, die KIDs (soweit zutreffend) um folgenden Passus zu ergänzen (zu den Details siehe die Darstellung auf den Seiten 16 f.):

„To add under the heading of „Performance scenarios“ within the section ‚What are the risks and what could I get in return‘, an additional warning that:

‚[sic. (1)] Market development in the future cannot be accurately predicted.

[sic. (2)] The scenarios shown are only an indication of some of the possible outcomes based on recent returns. Actual returns could be lower.‘

It is recommended to highlight this text, for example by using a bold format.“

Der zweite Teil soll allerdings nicht in Fällen verwendet werden, wenn die Performance niedriger ausfallen kann.

Nach Ansicht der Fragesteller verdeutlicht der Vorschlag der ESAs, einen Warnhinweis für die Verbraucher aufzunehmen, einmal mehr den zwingenden Handlungsdrucks bei den sog. Performance Scenarios im Hinblick auf die Basis-Informationsblätter.

Nach Artikel 8 Absatz 3 Buchstaben d) iii) der PRIIPs-Verordnung hat das Basisinformationsblatt in der Rubrik „Welche Risiken bestehen und was könnte ich im Gegenzug dafür bekommen“ geeignete Performanceszenarien und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen auszuweisen.

1. Unterstützt die Bundesregierung den am 3. Dezember 2018 gefassten Beschluss des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (Committee on Economic and Monetary Affairs, ECON), die Überprüfung der PRIIPs-Verordnung (PRIIPs-Review) erst zum 31. Dezember 2019 vorzunehmen (Änderung des Artikel 33 Absatz 1 Satz 1 PRIIPs-Verordnung)?
 - a) Wenn ja, aus welchen Gründen?
 - b) Welche Mitgliedstaaten unterstützen den Beschluss des ECON nach Kenntnis oder Einschätzung der Bundesregierung?
 - c) Welche Mitgliedstaaten lehnen den Beschluss des ECON nach Kenntnis oder Einschätzung der Bundesregierung ab?

Die Bundesregierung hat zusammen mit allen anderen Mitgliedstaaten den Beschluss des ECON unterstützt, die Überprüfung der PRIIPs-Verordnung durch die Europäische Kommission bis zum 31. Dezember 2019 vornehmen zu lassen. Die PRIIPs-Verordnung ist erst seit dem 1. Januar 2018 anwendbar; der Anwendungszeitpunkt musste aufgrund unzureichender technischer Regulierungsstandards um ein Jahr verschoben werden. Nach nur einem Jahr Anwendung hätte eine umfassende Überprüfung der Auswirkungen der Verordnung keine brauchbaren Ergebnisse erbracht. Die Kommission hatte Ende letzten Jahres auch noch keine umfassende Überprüfung begonnen, sondern nur Aufträge zur Überprüfung von Einzelaspekten an die Europäischen Aufsichtsbehörden gegeben. Die Beteiligten im Europäischen Parlament und im Rat sind der Auffassung, dass für eine umfassende Überprüfung ausreichend Zeit notwendig ist.

2. Unterstützt die Bundesregierung den am 3. Dezember 2018 gefassten Beschluss des ECON, die Ausnahme für die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2009/65/EG definierten Verwaltungsgesellschaften und die in Artikel 27 jener Richtlinie genannten Investmentgesellschaften sowie Personen, die über die in Artikel 1 Absatz 2 jener Richtlinie genannten OGAW-Anteile (OGAW = Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren) beraten oder diese verkaufen, bis zum 31. Dezember 2021 zu verlängern (Änderung des Artikels 32 der PRIIPs-Verordnung)?
 - a) Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
 - b) Welche Mitgliedstaaten unterstützen den Beschluss des ECON nach Kenntnis oder Einschätzung der Bundesregierung?
 - c) Welche Mitgliedstaaten lehnen den Beschluss des ECON nach Kenntnis oder Einschätzung der Bundesregierung ab?

Die Bundesregierung hat zusammen mit allen anderen Mitgliedstaaten die Verlängerung der in der Frage genannten Ausnahme unterstützt. Das Europäische Parlament hat die Änderung der PRIIPs-Verordnung zur Verlängerung der Ausnahme (sowie zur Verschiebung der Überprüfung der PRIIPs-Verordnung, s. Antwort zu Frage 1) in die Verhandlungen über die Verordnung zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Vertriebs von Organismen für gemeinsame Anlagen eingebracht. Eine politische Einigung über die Verordnung einschließlich der Änderung der PRIIPs-Verordnung wurde am 5. Februar 2019 erreicht. Die Verordnung soll noch in dieser EP-Legislaturperiode verabschiedet werden.

3. Wie bewertet die Bundesregierung das Joint Statement der ESAs, die Basisinformationsblätter um die in der Vorbemerkung der Fragesteller ersichtlichen Warnhinweise zu ergänzen?
 - a) Spricht es aus Sicht der Bundesregierung für eine (nicht) hinreichende Qualität europäischer Regulierungsvorschriften, wenn die europäischen Aufsichtsbehörden wegen verwirrender sog. Performance Scenarios diesbezüglich die Aufnahme von Warnhinweisen vorschlagen, die auf die verminderte Aussagekraft dieser Performance Scenarios hinweisen?

Bei dem angesprochenen Hinweistext im Joint Statement der ESAs handelt es sich um eine vorübergehende Sofortmaßnahme im Vorfeld zu gesetzlichen Evaluierungsarbeiten. Einige PRIIP-Hersteller hatten begonnen, in das Basisinformationsblatt eigene Hinweise zu den Performance-Szenarien aufzunehmen. Das Statement hat das Ziel, den Herstellern Klarheit zu geben, welcher zusätzliche Text aus Aufsichtsperspektive zulässig ist. Die Einheitlichkeit dient der Vergleichbarkeit der Basisinformationsblätter und damit der Verständlichkeit für den Kleinanleger.

- b) Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit dem 18. Mai 2018 ergriffen, um auf europäischer Ebene auf Verbesserungen im Hinblick auf die Vorgaben zu den Performance Scenarios hinzuwirken?

Welche Maßnahme wurde zu welchem Zeitpunkt ergriffen?

Die Bundesregierung steht auf Fachebene im kontinuierlichen Austausch mit Verbraucher- und Anlegerschützern, Erstellern von PRIIPs-Basisinformationsblättern, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Europäischen Kommission. Die Bundesregierung hat eine vermittelnde Rolle zwischen allen Beteiligten eingenommen, Beispiele gesammelt und durch fortgesetzte Gespräche bei der Europäischen Kommission das Problembewusstsein geweckt.

- c) In welcher Weise hat sich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in diesen Prozess eingebracht?

Die BaFin beteiligt sich aktiv an den derzeit laufenden Arbeiten der drei ESAs unter der Ägide des Gemeinsamen Ausschusses der drei ESAs (Joint Committee) zur Überarbeitung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 653/2017. Dabei stellt die Überarbeitung der Performance-Vorgaben einen besonderen Schwerpunkt dar.

- d) Ist die Bundesregierung der Ansicht, die Aufnahme der Formulierungen „Market development in the future cannot be accurately predicted“ und insbesondere „The scenarios shown are only an indication of some of the possible outcomes based on recent returns. Actual returns could be lower“ trägt dazu bei, das Vertrauen der (Klein-)Anleger zu gewinnen bzw. zu erhöhen?

Hielte es die Bundesregierung nicht für zielführender, Korrekturen bei den Vorgaben zu den sog. Performance Scenarios vorzunehmen anstatt Warnhinweise zur Aussagekraft der sog. Performance Scenarios aufzunehmen?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 3a ausgeführt ist das Joint Statement der ESAs eine Sofortmaßnahme, die weder die geplanten Verbesserungen auf Ebene der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 653/2017 noch die umfassende Evaluierung der PRIIPs-Verordnung ersetzt. Der „Final Report following joint consultation paper concerning amendments to the PRIIPs KID“ benennt als nächsten Schritt der ESA-Arbeiten die Überarbeitung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 653/2017 bis Anfang 2020.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Äußerung der Finanzwirtschaft im Rahmen der Konsultation, die begrenzten Vorschläge der ESAs seien nur bedingt geeignet, die grundsätzlichen Bedenken gegenüber der PRIIPs-Verordnung im Hinblick auf die Basisinformationsblätter auszuräumen?

Ziel der von den ESAs vom 18. November bis 6. Dezember 2018 durchgeführten öffentlichen Konsultation war es, die Umstellung der Produktinformation von Investmentfonds, die bislang sogenannte „wesentliche Anlegerinformationen“ erstellt haben, auf das Basisinformationsblatt zu erleichtern. Es handelte sich um Pläne für eine punktuell ausgerichtete Überarbeitung, die ausweislich des „Final Report following joint consultation paper concerning amendments to the PRIIPs KID“ so nicht weiter verfolgt wird (vgl. auch die Antwort zu Frage 9).

5. Teilt die Bundesregierung das Anliegen der Finanzwirtschaft, ein umfassender PRIIPs-Review sei angezeigt?

Die Bundesregierung teilt die Befürchtung, dass eine begrenzte Überprüfung der PRIIPs-Verordnung nicht alle Probleme, die im Rahmen der Anwendung der Verordnung auftreten, beheben kann. Deshalb teilt die Bundesregierung die Meinung, dass ein umfassender PRIIPs-Review angezeigt ist. Für die Überprüfung der PRIIPs-Verordnung ist die Europäische Kommission zuständig. Das Bundesministerium der Finanzen hat eine schriftliche Konsultation zum Themenkomplex MiFID/MiFIR/PRIIPs durchgeführt; eine Anhörung wird folgen. Die hierbei eingegangenen Stellungnahmen werden derzeit ausgewertet. Die Erkenntnisse aus diesen Befragungen sollen der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt werden, damit diese in den PRIIPs-Review einfließen können.

6. Wie bewertet die Bundesregierung den Vortrag von Teilen der Finanzwirtschaft im Rahmen der Konsultation, der Vorschlag der ESAs, die in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse in das Basisinformationsblatt zu integrieren, sei nicht dazu geeignet, die Entscheidungsfindung von Anlegern im Hinblick auf die zukünftige Wertentwicklung des Finanzprodukts zu verbessern?

Wie im „Final Report following joint consultation paper concerning amendments to the PRIIPs KID“ ausgeführt, hat sich die Mehrheit der Stakeholder skeptisch gegenüber der Aufnahme von Vergangenheitsrenditen in die Basisinformationsblätter ausgesprochen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der strukturierten Produkte, für die eine synthetische Rendite gezeigt werden müsste, ebenso wie für Versicherungsanlageprodukte, für die es keine unmittelbaren Marktdaten auf Produktebene gibt, insbesondere wenn sie eine signifikante biometrische Risikokomponente und Garantien beinhalten. Die tatsächliche vergangene Wertentwicklung eines Finanzinstrumentes mag in bestimmten Fällen dazu beitragen, die Entscheidungsfindung zu verbessern, indem dem Kleinanleger die Volatilität des Produktes veranschaulicht wird. Allerdings ist dies nicht in allen Fällen möglich und muss sorgfältig im Einzelfall abgewogen werden. Die PRIIPs-Verordnung fordert für das Basisinformationsblatt die Darstellung von Performance-Szenarien. Damit ist die Darstellung mehrerer möglicher Entwicklungen des Anlageproduktes in der Zukunft gemeint. Insoweit kann es sich bei der Aufnahme der Darstellung von Vergangenheitsrenditen nur um zusätzliche Angaben im Basisinformationsblatt handeln.

7. Welche Studien kommen nach Kenntnis der Bundesregierung zu dem Ergebnis, die in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse hätten keine oder nur begrenzte Aussagekraft für die Wertentwicklung in der Zukunft bzw. könnten in diesem Zusammenhang zu suboptimalen Ergebnissen führen?

Der Bundesregierung liegen Beispiele von Darstellungen der Performance-Szenarien in PRIIPs-Basisinformationsblättern für verschiedene Produktarten vor, die aufgrund der anzunehmenden Parameter unrealistisch erscheinen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich um eine allgemein bekannte Tatsache handelt, dass in der Vergangenheit erzielte Ergebnisse nur eine begrenzte Aussagekraft für die Wertentwicklung eines Vermögensgegenstandes in der Zukunft haben.

8. Teilt die Bundesregierung den Vortrag von Teilen der Finanzwirtschaft im Rahmen der Konsultation, der Ausweis von in der Vergangenheit erzielten Ergebnissen und eines Wertentwicklungsszenarios für die Zukunft könnten die Anleger verwirren?

Es wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

9. Begrüßt die Bundesregierung die im Final Report niedergelegte Ansicht der ESAs, derzeit bzw. vorerst auf eine Integration von in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse in die sog. Performance Scenarios zu verzichten?

Der „Final Report following joint consultation paper concerning amendments to the PRIIPs KID“ des Joint Committee legt dar, dass die ESAs den Plan einer punktuellen Überarbeitung der PRIIP-Vorschriften zugunsten einer umfassenderen Überprüfung aufgegeben haben. Im Rahmen der umfassenderen Überprüfung wird u. a. die Integration von Vergangenheitsrenditen in das Basisinformationsblatt weiter untersucht.

