

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Axel Troost, Dr. Barbara Höll, Harald Koch, Richard Pitterle und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/10446 –**

### **Reform der Finanzaufsicht und europäische Bankenunion**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Eine „Stärkung der deutschen Finanzaufsicht“, wie mit dem gleichnamigen Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 17/10040 vorgeschlagen wird, stand als angekündigtes Vorhaben der Bundesregierung lange aus. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom Oktober 2009 hatten die Koalitionsfraktionen als „Lehre aus der Finanzkrise“ (Koalitionsvertrag, 10 Punkte für ein starkes Deutschland) umfassende Reformen der Finanz- und Bankenaufsicht in Aussicht gestellt. Der zentrale Reformvorschlag, die Bankenaufsicht komplett bei der Deutschen Bundesbank zu konzentrieren (Koalitionsvertrag S. 54), hatte für Kontroversen gesorgt und breite Kritik vonseiten der Oppositionsfraktionen auf sich gezogen (Das Parlament Nr. 42-43 vom 12. Oktober 2009). Rund ein Jahr später, im Dezember 2010, waren von den Koalitionsfraktionen zehn Eckpunkte verabredet worden, auf deren Grundlage eine Umsetzung ausgearbeitet werden sollte (Pressemitteilung der Fraktion der CDU/CSU vom 16. Dezember 2010). Der Gesetzentwurf liegt nun, ein weiteres Jahr später, vor.

Statt umfassenden Veränderungen werden von der Bundesregierung nunmehr eine „Verbesserung der Aufsichtsstruktur“ und eine „stärkere Zusammenarbeit“ der mit Finanzstabilität befassten Institutionen, maßgeblich der Deutschen Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), angestrebt. Zentrale Funktionen werden hierzu einem neu zu errichtenden Ausschuss für Finanzstabilität zugewiesen. Qualitative Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Organisation der Finanzaufsicht erschließen sich allerdings nicht.

Hinzu kommt, dass angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen in der Eurozone und insbesondere der Richtungsentscheidung für eine europäische Bankenunion inzwischen eine völlig neue Ausgangslage gegeben ist. Durch den Vorschlag einer europäischen Bankenaufsicht (President of the European Council/Herman Van Rompuy, Towards a genuine economic and monetary Union), deren Ansiedelung unter dem Dach der Europäischen Zentralbank (EZB) diskutiert wird, sind Relevanzen geschaffen worden, die in der Debatte

und im Prozess der Umsetzung einer Finanzaufsichtsreform nicht unberücksichtigt bleiben können.

1. Wann und wie oft hat der Ausschuss für Finanzmarktstabilität nach Kenntnis der Bundesregierung getagt, zu welchen Fragen und Sachverhalten, und mit welchen Ergebnissen (bitte mit Angabe von Datum und Fragen/Sachverhalten sowie Ergebnissen auflisten)?

Besprechungen des Ständigen Ausschuss Finanzmarktstabilität fanden seit Juni 2006 sowohl in der Form von Präsenzterminen als auch in der Form von Telefonkonferenzen statt. Der Ständige Ausschuss für Finanzmarktstabilität traf dabei keine formellen Entscheidungen, Gegenstand war vielmehr der vertiefte Austausch zu aktuellen Entwicklungen der Finanzmärkte und Risiken für die Finanzstabilität. Ergebnis war ein stetiger Informationsfluss, daran anknüpfende Folgeanalysen sowie eine fundierten Meinungsbildung. Deshalb lassen sich konkrete einzelne Ergebnisse je Sitzung nicht sinnvoll darstellen; stattdessen wurden wesentliche Themen des Austauschs, soweit aus der Aktenlage ersichtlich, aufgeführt.

Seit dem 31. Mai 2012 findet ein zeitnahe, kurzfristigerer Austausch durch wöchentliche Telefonkonferenzen des Ständigen Ausschusses statt. Diese werden durch Präsenztermine (zuletzt am 28. Juni 2012) mit ausführlicherem Austausch ergänzt. Allgemein ist zu beachten, dass nicht nur der Ständige Ausschuss Finanzmarktstabilität zum Informationsaustausch zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Bundesbank dient, sondern verschiedene Kommunikationswege ergänzt.

Datum	Wesentliche Sachverhalte/Ergebnisse
18. Juli 2006	Konstituierende Sitzung, Arbeitsweise
10. April 2007	Finanzmarktlage, über Vorkehrungen für Finanzstabilität (national, WFA-Arbeitsgruppe, Task-Force bei der EZB)
12. Oktober 2007	Finanzmarktlage, Vorkehrungen für Finanzstabilität, grenzüberschreitendes Krisenmanagement
21. August 2008	Grenzüberschreitendes Krisenmanagement (EU Memorandum of Understanding, freiwillige bilaterale Kooperationsvereinbarungen/Stabilitätsgruppen)
17. April 2009	Finanzmarktlage, de Larosière-Gruppe, freiwillige bilaterale Kooperationsvereinbarungen/Stabilitätsgruppen
28. Juli 2009	Finanzmarktstabilität, Aufstellung der Bankenaufsicht, Verzahnung mikro-/makroprudentieller Aufsicht, Aspekte von Beihilfeverfahren, grenzüberschreitendes Krisenmanagement, Kapitalzuschläge für systemrelevante Banken
28. Januar 2010	Stabilität des deutschen Finanzsektors, Vorkehrungen für das Krisenmanagement, Baseler Ausschuss, Risikotragfähigkeitsanalysen, Risikokomitee
15. Juli 2010	Finanzmarktlage
8. Dezember 2010	Aktuelle Finanzmarktlage, Risikotragfähigkeit und Lage deutscher Kreditinstitute, Krise in Euro-Peripherieländern, Zinsänderungsrisiken, Stresstest, Reaktionen auf Restrukturierungsgesetz

Datum	Wesentliche Sachverhalte/Ergebnisse
9. Mai 2011	Finanzmarktlage, Japan, EBA-Bankenstresstest, Stabilität der deutschen Kreditinstitute im Einzelnen
16. August 2011	Marktlage, Euroschuldenkrise, Stabilität des deutschen Finanzsektors, Handlungsoptionen der Aufsicht und der Politik
5. Dezember 2011	Finanzmarktlage
31. Mai 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise
4. Juni 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise
14. Juni 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise
18. Juni 2012	Finanzmarktlage
21. Juni 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise, EBA-Bankenrekapitalisierung
28. Juni 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise, EBA Bankenrekapitalisierung, Stand Notfallplanung, Lage auf dem deutschen Immobilienmarkt
3. Juli 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise, Marktmanipulation/LIBOR
12. Juli 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise, EBA-Bankenrekapitalisierung, Marktmanipulation/LIBOR
19. Juli 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise
26. Juli 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise
1. August 2012	Finanzmarktlage, Euroschuldenkrise, Lage einzelner Kreditinstitute, Marktmanipulation/LIBOR
8. August 2012	Finanzmarktlage, Zinsänderungsrisiko, Marktmanipulation/LIBOR
15. August 2012	Finanzmarktlage, Marktmanipulation/LIBOR

2. Welches sind aus Sicht der Bundesregierung die qualitativen Neuerungen des im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Ausschusses für Finanzstabilität im Vergleich zum Vorgängergremium, dem Ausschuss für Finanzmarktstabilität?

Im Unterschied zum Vorgängergremium soll der Ausschuss für Finanzstabilität in Anlehnung an den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) nicht nur die für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte erörtern, sondern darüber hinaus Warnungen und Empfehlungen gegenüber der Bundesregierung, der BaFin, der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung und anderen Behörden aussprechen und veröffentlichen können. Der Adressat einer Warnung oder Empfehlung ist nach dem Gesetzentwurf zudem verpflichtet, gegenüber dem Ausschuss über die Umsetzung der Empfehlungen regelmäßig zu berichten.

3. Wie beabsichtigt die Bundesregierung sicherzustellen, dass der neue Ausschuss für Finanzstabilität regelmäßig tagt und seinen Aufgaben nachkommt?
4. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Arbeit des Ausschusses für Finanzstabilität in Zukunft regelmäßig auf seine Arbeits- und Funktionsfähigkeit zu überprüfen?

Wie will sie dabei bewerten, ob die im Gesetzentwurf angestrebte „stärkere Zusammenarbeit der im Bereich der Finanzstabilität maßgeblichen Institutionen“ in zufriedenstellender Weise erreicht wird?

Die Fragen 3 und 4 werden zusammen beantwortet.

Entsprechend den Vorgaben des Gesetzentwurfs in § 2 Absatz 4 soll der Ausschuss einmal im Quartal, einberufen werden. Darüber hinaus kann jedes Mitglied aus wichtigem Grund die kurzfristige Einberufung des Ausschusses verlangen. Die Einberufung erfolgt gemäß dem Gesetzentwurf durch den Vorsitzenden des Ausschusses, der nach § 2 Absatz 3 Nummer 1 ein Vertreter des BMF ist. Da das BMF im Ausschuss aktiv mitwirkt, sind weitergehende Maßnahmen der Bundesregierung zur Sicherstellung bzw. Überprüfung der Arbeit des Ausschusses nicht erforderlich. Ferner ist der Ausschuss nach dem Gesetzentwurf in Artikel 1 § 2 Absatz 9 zur jährlichen Berichterstattung über seine Tätigkeit an den Deutschen Bundestag verpflichtet.

5. Wie erklärt die Bundesregierung die Veränderungen im Text des als Bundestagsdrucksache vorliegenden Gesetzentwurfs hinsichtlich der Änderungsvorschläge im Vergütungssystem der BaFin im Vergleich zur ursprünglichen Textfassung des Referentenentwurfs?

Im ursprünglichen Referentenentwurf war zunächst vorgesehen, durch konkrete gesetzliche Vorgaben die den Beamten in § 10a gewährte Stellenzulage auch entsprechend auf Tarifbeschäftigte anzuwenden. Im Zuge der weiteren Ressortabstimmung hat sich herausgestellt, dass dieses Ziel besser umgesetzt werden kann, wenn anstelle der gesetzlichen Regelung eine entsprechende Öffnungsklausel für Tarifbeschäftigte eingeführt wird.

6. Inwieweit erwägt die Bundesregierung, neben den Vorschlägen zur Bezahlstruktur der BaFin-Beschäftigten, die unter anderem mit der Notwendigkeit der Konkurrenzfähigkeit der Vergütungen der Finanzaufsicht im Vergleich zur Finanzbranche begründet werden, gleichzeitig auch bestimmte Begrenzungen bzw. Orientierungsmaßstäbe für die Vergütungsstrukturen in der Finanzbranche zu erarbeiten, damit auf Dauer eine attraktive Bezahlung der BaFin-Beschäftigten und die Akquise von qualifiziertem Personal auch künftig gewährleistet bleibt?

Als eine Konsequenz aus der Finanzmarktkrise hat der Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board – FSB) Prinzipien für solide Vergütungspraktiken (Principles for Sound Compensation Practices vom 2. April 2009) und darauf aufbauende konkrete Standards für solide Vergütungspraktiken (Principles for Sound Compensation Practices – Implementation Standards vom 25. September 2009) in der Finanzbranche entwickelt.

Als einer der ersten Staaten weltweit hat die Bundesrepublik Deutschland diese von der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) gebilligten Standards sowohl im Banken- als auch im Versicherungsbereich umgesetzt. Dieses erfolgte durch das Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und Versicherungsunterneh-

men vom 21. Juli 2010 (BGBl. I Nr. 38 vom 26. Juli 2010, S. 950). Hierdurch wurde ein wichtiger Beitrag für eine Vergütungspolitik in der Finanzbranche, die sich an einem langfristigen und nachhaltigen Unternehmenserfolg ausrichtet, geleistet.

Daneben ist die Bundesregierung weiterhin bestrebt, für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der BaFin attraktive Beschäftigungskonditionen zu schaffen. Die Bezahlung stellt hierbei lediglich ein Element unter vielen dar.

7. Auf welche Art und Weise beabsichtigt die Bundesregierung angesichts der geänderten Zusammensetzung des Verwaltungsrates eine angemessene Pluralität unter den „sechs Persönlichkeiten mit Expertise im Bereich Finanzwirtschaft“ (Hartmut Koschyk, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, zitiert nach Plenarprotokoll 17/190) sicherzustellen, die anstelle der zehn Vertreter der Finanzindustrie wie bisher diesem Gremium nun angehören sollen?

Wie im Gesetzentwurf und in der Gesetzesbegründung ausgeführt, soll die Bestellung der Experten allein auf der Grundlage der persönlichen Fachexpertise im Bereich der Finanzindustrie erfolgen. Das BMF wird bei der Bestellung den Gesichtspunkt der Sicherstellung einer angemessenen Pluralität berücksichtigen.

8. Warum soll aus Sicht der Bundesregierung in Anbetracht des vorgeschlagenen Beschwerdeverfahrens und entsprechend der in § 4b enthaltenen Regelung das von Beschwerde betroffene Institut darüber entscheiden dürfen, inwieweit eine Stellungnahme gegenüber der BaFin dem Beschwerdeführer übermittelt wird?

Die Beschäftigten der BaFin unterliegen der gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht in Bezug auf Tatsachen, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind. Sofern die Weitergabe von Informationen, die im Rahmen der Aufsichtstätigkeit gewonnen wurden, an Dritte beabsichtigt ist, d. h. im vorliegenden Fall die Übermittlung der Stellungnahme oder von Teilen der Stellungnahme des von der Beschwerde betroffenen Instituts oder Unternehmens an den Beschwerdeführer nach dem geplanten § 4b Absatz 4 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes, bedarf dies daher der Zustimmung des Informationsgebers.

9. Wie gedenkt die Bundesregierung die Richtungsentscheidung für eine europäische Bankenunion und eine europäische Bankenaufsicht im laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Finanzaufsicht einzubeziehen?

Die Bundesregierung wartet hierzu den für September 2012 angekündigten Legislativvorschlag der Europäischen Kommission für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht ab. Über die Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Finanzaufsicht, kann erst nach dessen Vorlage im weiteren Legislativverfahren entschieden werden.

10. Wie sieht die Bundesregierung die BaFin und die Deutsche Bundesbank aufgestellt, um eine zuträgliche und leistungsfähige Rolle bei der Entstehung einer europäischen Bankenaufsicht unter Einbeziehung der EZB zu spielen?

Die BaFin und die Deutsche Bundesbank sind in die Diskussion über den für September 2012 angekündigten Legislativvorschlag zur möglichen Weiterentwicklung in Richtung einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht eingebunden. Ihre langjährige Erfahrung im Bereich der Bankenaufsicht wird für die Bewertung und mögliche Umsetzung der Vorschläge von Vorteil sein.

11. Inwieweit tragen die einschlägigen, mit Aufsicht befassten Institutionen derzeit zu konzeptionellen Überlegungen hinsichtlich der Gestaltung einer europäischen Bankenaufsicht bei?

Die Europäische Kommission hat einen Legislativvorschlag zur Ausgestaltung einer europäischen Bankenaufsicht angekündigt. Eine formelle Konsultation der mit Aufsicht befassten Institutionen in Europa ist nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit noch nicht erfolgt.

12. Besteht im Rahmen der Herausbildung einer europäischen Bankenaufsicht unter Einbeziehung der EZB ein Abstimmungs- und Diskussionsprozess zwischen nationalen Aufsichtsbehörden, wodurch diese einbezogen werden und ihnen die Möglichkeit gegeben wird, Vorschläge einzubringen oder diesen Prozess auf andere Weise zu begleiten?

Der Bundesregierung ist ein formaler Abstimmungs- oder Diskussionsprozess zwischen der Europäischen Kommission und nationalen Aufsichtsbehörden nicht bekannt. Sie geht davon aus, dass die europäischen Aufsichtsbehörden und damit auch deren nationale Mitglieder sich untereinander laufend über die mögliche Weiterentwicklung austauschen.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Schaffung einer europäischen Bankenaufsicht unter Einbeziehung der EZB und die Verankerung aufsichtspolitischer Ziele samt Eingriffsrechten in Krisensituationen mit Blick auf bereits bestehende sowie mögliche, sich verstärkende Zielkonflikte, die in Zusammenhang mit der Funktion der EZB als Notenbank des Euro-Systems und ihrer Verpflichtung auf Ziele der Geldwertstabilität (Primat der Preisstabilität) entstehen?
14. Inwieweit sieht die Bundesregierung gegenwärtig das Erfordernis, als Lösung dieser Zielkonflikte zu einem neuen, umfassenderen Verständnis von Finanzstabilität zu gelangen, und welche Überlegungen leitet die Bundesregierung hieraus und als Schlussfolgerungen aus den Zielkonflikten für den Reformbedarf der EZB ab?

Die Fragen 13 und 14 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hält die Vermeidung von Ziel- und Interessenkonflikte zwischen der Bankenaufsicht und der Geldpolitik und die Wahrung der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in Bezug auf die Geldpolitik für unerlässlich. Der für September 2012 angekündigte Legislativvorschlag der Europäischen Kommission für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht wird darauf zu prüfen sein.

15. Wie sieht die Bundesregierung die Rolle der bestehenden Aufsichtsbehörde European Banking Authority (EBA) im Verhältnis zu einer europäischen Bankenaufsicht?
16. Auf welche Art und Weise soll die Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Banken und Institute erfolgen, und welche Position vertritt die Bundesregierung in dieser Frage?
17. Welche Überlegungen wurden bislang darüber angestellt, wo Supervisory Colleges – sogenannte Aufseherkonferenzen über grenzüberschreitend tätige Bankengruppen – künftig angesiedelt und wie Zuständigkeiten geregelt werden sollen?  
Welche Haltung vertritt die Bundesregierung in diesen Fragen?
18. Inwieweit bestehen Überlegungen, Colleges zu reformieren, bzw. diese mit einer rechtlichen Basis auszustatten, um diesen rechtlich bindende Entscheidungen einschließlich den Erlass von Sanktionen zu ermöglichen?

Die Fragen 15 bis 18 werden zusammen beantwortet.

Systematische Aussagen hierzu hängen von der Ausgestaltung des für September 2012 angekündigten Legislativvorschlags der Europäischen Kommission für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht ab. Auch eine Positionierung der Bundesregierung kann und wird erst nach der Veröffentlichung des Legislativvorschlags erfolgen.

19. Soll die neue europäische Aufsicht aus Sicht der Bundesregierung alle Banken und Kreditinstitute oder nur die größten Banken kontrollieren (vgl. Handelsblatt vom 12. Juli 2012, „Bankaufsicht wird zum Zankapfel“, wonach die Bundesregierung dafür eintrete, dass nur die 25 größten grenzüberschreitend tätigen Banken unter die Aufsicht fallen sollen und Sparkassen und Volksbanken davon nicht betroffen seien.) (bitte begründen)?

Eine abschließende Positionierung der Bundesregierung kann und wird jedoch erst nach der Veröffentlichung des für September 2012 angekündigten Legislativvorschlags der Europäischen Kommission für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht erfolgen.

20. Welche Vorschläge in dieser Frage werden nach Kenntnis der Bundesregierung gegenwärtig diskutiert?

Generell sind zwei Ansätze möglich:

- a) Beaufsichtigung systemrelevanter Institute auf europäischer Ebene;
- b) Beaufsichtigung nicht systemrelevanter Institute auf nationaler Ebene;
- c) Beaufsichtigung sämtlicher Institute auf europäischer Ebene, gegebenenfalls unter Einbindung nationaler (Aufsichts-)Behörden.

Daneben sind Mischformen denkbar.

21. Welche Eingriffsrechte einer europäischen Bankenaufsicht gegenüber den nationalen Behörden werden derzeit auf EU-Ebene diskutiert?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

22. Wie positioniert sich die Bundesregierung hinsichtlich der Frage der Eingriffsrechte einer europäischen Bankenaufsicht gegenüber nationalen Behörden?

Der Bundesregierung ist es wichtig, dass eine europäische Aufsicht effektiv handeln kann. Eine detailliertere Positionierung erfolgt erst nach Veröffentlichung des für September 2012 angekündigten Legislativvorschlags der Europäischen Kommission für eine einheitliche europäische Bankenaufsicht, soweit dieser Eingriffsrechte einer europäischen Bankenaufsicht gegenüber nationalen Behörden vorsieht.

23. Wie sollen nach Erkenntnissen der Bundesregierung bei einer europäischen Bankenaufsicht die Dienstwege verlaufen und die Weitergabe von dringenden Sachverhalten erfolgen, um kurze Reaktionszeiten im Sinne einer handlungsfähigen und zielsicheren Aufsicht zu gewährleisten?

Würde das z. B. bedeuten, dass die Deutsche Bundesbank ihre im Zuge der laufenden Überwachung gewonnenen Aufsichtserkenntnisse unmittelbar an eine Bankenaufsicht unter Einbeziehung der EZB weitergeben soll, oder würden diese Informationen weiterhin ausschließlich an die BaFin übermittelt werden?

Der Bundesregierung liegen zu möglichen Vorschlägen gegenwärtig keine Erkenntnisse vor.