

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Europäisches System der Finanzaufsicht effizient weiterentwickeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Infolge der Finanzkrise wurden 2010 drei Europäische Aufsichtsbehörden (European Supervisory Authorities – ESAs) geschaffen, die 2011 ihre Arbeit aufnahmen. Die drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor (European Banking Authority – EBA; European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA; European Securities and Markets Authority – ESMA) sind Ergebnis des Lamfalussy-Verfahrens. Sie bilden zusammen mit dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board – ESRB) einen behördenübergreifenden Gemeinsamen Ausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden (Joint Committee) und den nationalen Aufsichtsbehörden das Europäische Finanzaufsichtssystem (European System of Financial Supervision – ESFS). Damit sollte ein wirksames und kohärentes Maß an Regulierung und Beaufsichtigung im europäischen Finanzsektor sichergestellt werden. Ihre übergeordneten Ziele bestehen in der Wahrung der Finanzstabilität in der EU und dem Schutz der Integrität, der Effizienz und des ordnungsgemäßen Funktionierens des Finanzsektors. Ein stabiler Finanzsektor ist wiederum Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung in Europa. Die Schaffung dieses Systems war ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Aufsicht und damit zur Stärkung des Vertrauens in die Finanzwirtschaft nach der Finanzmarktkrise in den Jahren 2007 und 2008 sowie zur Verhinderung zukünftiger Krisen.
2. Durch die Schaffung dieser Behörden sollte die Aufsicht in Europa besser verzahnt werden. Die ESAs haben die Aufgabe, auf eine stärkere Konvergenz und Kohärenz der Aufsicht hinzuarbeiten, um auf europäischer Ebene für gleiche Rahmenbedingungen zu sorgen und eine Aufsichtsarbitrage zu verhindern. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, haben die ESAs aber nur in wenigen Fällen eine direkte Aufsichtskompetenz. Seit ihrer Gründung sind die Aufsichtsbehörden mit steigenden Mitteln ausgestattet worden. Die Haushalte für das Jahr 2014 haben insgesamt ein Volumen von 88,4 Millionen Euro. Deutschland hat die ESAs über die Beiträge zum Haushalt hinaus deutlich unterstützt, indem nationale Expertinnen und Experten befristet abgeordnet wurden. Dadurch wurde der Austausch mit anderen Aufseherinnen und Aufsehern gefördert.
3. Die ESAs haben in den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit eine bemerkenswerte Aufbauarbeit geleistet und begonnen, die ihnen zugedachten Aufgaben auszufüllen und die Konvergenz und Kohärenz der Aufsicht zu verbessern. Nach den

ersten vier Jahren der Tätigkeit bietet der Kommissionsbericht nun eine Grundlage, um erkannte Defizite auszugleichen und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Fortan erfolgt die Überprüfung alle drei Jahre.

4. Im Zuge der Schaffung der ESAs sollte die Finanzmarktregulierung auf der Level-1-Ebene, d. h. beim Europäischen Parlament und beim Rat der Mitgliedstaaten, konzentriert werden. Den ESAs wurde die Aufgabe übertragen, hierzu technische Details durch Regulierungsstandards auszuarbeiten.
5. Nach nunmehr fast fünf Jahren Tätigkeit ist eine zunehmende „Regulierungsdichte“ durch die ESAs festzustellen, die über die neuen und bestehenden Regelwerke der Gesetzgebung auf Level 1 hinaus erzeugt wird. Die ESAs haben sich bei der Erfüllung der ihnen zugeschriebenen Aufgaben und Kompetenzen uneingeschränkt an die in der EU geltenden Grundsätze von Subsidiarität und Proportionalität zu halten. Systemrelevante Großbanken bedürfen weiter einer stringenten Regulierung auf Grundlage sehr hoher Standards. Auch kleinere, risikoärmere Institute müssen angemessen beaufsichtigt werden und dürfen nicht zu regulatorischer Arbitrage motiviert werden. Allerdings sollte bei diesen Instituten stärker geprüft werden, ob die Einrichtung neuer Gremien, Stellen, Prozesse und Anforderungen an das Meldewesen nicht zu operativen Anforderungen führt, die weder der Größe noch dem Risiko dieser Institute entspricht.
6. Insgesamt hat sich die Aufsichtslandschaft in Europa seit dem Jahr 2011 wesentlich verändert. In der Eurozone sind mit dem Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) unter Führung der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) unter anderem zwei Säulen der Bankenunion geschaffen worden. Angesichts der Reichweite und Kompetenzen des SSM sollte die Rolle der EBA neu bewertet werden. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die bestehende europäische Aufsichtsstruktur einer Evaluation zu unterziehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass

1. Maßnahmen der ESAs dem europäischen Prinzip der Subsidiarität – auch im Hinblick auf den Verbraucherschutz – folgen und der Proportionalitätsgrundsatz noch stärkere Beachtung findet; global agierende systemrelevante Großbanken bedürfen weiterhin einer starken Regulierung mit sehr hohen Standards; kleinere, risikoärmere Institute, wie insbesondere die Genossenschaftsbanken und Sparkassen, sollten von regulatorischen Prozessen nicht operativ überfordert werden;
2. die Europäischen Aufsichtsbehörden nur innerhalb des ihnen durch den EU-Gesetzgeber eingeräumten Kompetenzrahmens tätig werden;
3. die Kommission die Zahl der Ermächtigungen für Level-2-Maßnahmen in ihren Legislativvorschlägen deutlich reduziert und diese nur in Ausnahmefällen vorsieht;
4. die Zusammenarbeit und Abstimmung der ESAs untereinander sowie mit der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden fortlaufend überprüft wird;
5. die EZB bei Wahrnehmung der ihr im Rahmen des SSM übertragenen besonderen Aufgaben die Verlautbarungen der ESAs beachtet und einhält; die Hauptaufgabe der ESAs – namentlich die Stärkung von Kohärenz und Konvergenz der Aufsicht – beachtet und von der Einführung weiterer Aufsichtsbefugnisse der ESAs gegenwärtig abgesehen wird;

6. der durch die EU-Gesetzgebung vorgegebene Rahmen zur Kontrolle der ESAs durch die demokratisch legitimierte Instanzen der EU konsequent wahrgenommen wird;
7. Interdependenzen mit anderen Regulierungsbereichen frühzeitig geprüft werden, um unterschiedliche Regelungen für vergleichbare Sachverhalte zu vermeiden und auf eine harmonisierte Rechtsanwendung hinzuwirken;
8. einem unkontrollierten Anwachsen der europäischen Aufsichtskosten – insbesondere durch eine hohe Anzahl von Normsetzungen – auch bei einer Änderung der ESA-Finanzierungsstruktur durch strenge Haushaltsdisziplin und effektive Maßnahmen zur Haushaltskontrolle entgegengewirkt wird;
9. die zentralen Regelungsdokumente der ESAs auch in deutscher Sprache formuliert werden sollen;
10. Interessenkonflikte, die sich aus der doppelten Zuständigkeit der EZB für die Geldpolitik einerseits und ihrer Aufsichtsfunktion (SSM) andererseits ergeben, überprüft werden und perspektivisch eine Trennung der Bereiche erfolgt;
11. auch die Mitarbeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in den Gremien der ESAs transparenter wird und somit für den Deutschen Bundestag besser nachvollziehbar ist;
12. es eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen der EZB und der BaFin bei der Aufsicht weniger bedeutender Institute gibt.

Berlin, den 16. Februar 2016

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion

