

Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 17/10040, 17/10252, 17/11119 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Verständigung über die Etablierung einer europäischen Bankenaufsicht ist eine neue Entwicklung entstanden, die erheblichen Einfluss auf die zukünftige Struktur und den Aufgabenbereich der deutschen Finanzaufsicht haben wird.

Am 12. September 2012 hat die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket als Beitrag zur Schaffung einer so genannten Bankenunion vorgelegt. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben sich am 28./29. Juni 2012 auf der Grundlage des Berichts „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ des Präsidenten des Europäischen Rates in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, dem Vorsitzenden der Eurogruppe und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) für eine stärkere wirtschaftliche und monetäre Integration, einschließlich einer Bankenunion, ausgesprochen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2012 gehen die Staats- und Regierungschefs davon aus, dass ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus für Banken „unter Einbeziehung der EZB“ eingerichtet werden müsse.

Erst wenn Klarheit über die Struktur des europäischen Aufsichtsregimes besteht, kann sinnvoll über eine Reform der deutschen Finanzaufsicht entschieden werden.

Das nunmehr vorgelegte und beschlossene Maßnahmenpaket umfasst u. a. einen Verordnungsvorschlag, der auf Grundlage von Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus durch Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB enthält, einen Verordnungsvorschlag, der auf Grundlage von Artikel 114 AEUV die Änderung der Funktionsweise der bisherigen Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) vorsieht, sowie eine Mitteilung über weitere Schritte zur Schaffung einer Bankenunion (Roadmap).

Die Vorschläge der Europäischen Kommission würden die deutsche Finanzaufsicht fundamental verändern, da die bisher national organisierte Überwachung einzelner Banken bei der EZB gebündelt würde. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank wären – in einer bisher nicht geklärten Weise – verpflichtet, ihre Kompetenzen weitgehend an

die EZB zu übertragen, und würden zum verlängerten Arm der EZB mit eingeschränktem Entscheidungsspielraum. Gleichzeitig müsste das Personal für die Ausführung dieser geplanten ausgeweiteten Aufgaben der EZB vor allem durch Abordnungen aus den nationalen Aufsichtsbehörden gewonnen werden.

Die Europäische Kommission will der EZB ein uneingeschränktes Durchgriffsrecht auf alle Geldinstitute einräumen, einschließlich des Rechts zu Vergabe und Entzug von Banklizenzen und der Durchführung von bankgeschäftlichen „Vor-Ort“-Prüfungen.

Die vorgeschlagene Übertragung von Aufsichtsfunktionen an eine europäische Aufsichtsbehörde ist besser geeignet, eine effektive und effiziente Kontrolle grenzüberschreitend tätiger, systemrelevanter Banken sicherzustellen, als die im Gesetzentwurf vorgesehenen Reformen zur Verbesserung der Zusammenarbeit auf rein nationaler Ebene. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene umfängliche Übertragung der Aufsichtskompetenz über alle Kreditinstitute der Eurozone (ca. 6 000 bis 8 000 Finanzinstitute) auf die europäische Ebene verstößt allerdings gegen das Prinzip der Subsidiarität.

Die Schaffung einer europäischen Aufsichtsbehörde ist ein wichtiger Schritt, um im Rahmen der makro-prudenziellen Aufsicht systemische Risiken für die Stabilität des europäischen Finanzsystems frühzeitig aufzudecken und wirksam zu bekämpfen. Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene makro-prudenzielle Aufsicht auf rein nationaler Ebene ist nicht ausreichend.

Eine Überschneidung der europäischen Pläne mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ergibt sich weiterhin aus dem veröffentlichten engen Zeitrahmen der Verordnungsvorschläge durch die Europäische Kommission. Sie strebt an, dass die neue Verordnung schon zum 1. Januar 2013 in Kraft tritt. Zum 1. Juli 2013 sollen Banken, „die finanzielle Hilfe der öffentlichen Hand erhalten oder beantragt haben“, unter EZB-Aufsicht gestellt werden. In einem zweiten Schritt sollen systemrelevante Banken des Euroraums der EZB-Aufsicht unterstellt werden. Spätestens zum 1. Januar 2014 soll sich diese Aufsicht auf alle Bankinstitute des Euroraums erstrecken.

Eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht an die Deutsche Bundesbank als Deutsche Zentralbank wurde von dieser in den Debatten im Vorfeld des vorliegenden Gesetzentwurfs mit Hinweis auf eine Gefährdung der Unabhängigkeit der Geldpolitik negativ bewertet. Aus dem Vorschlag der Europäischen Kommission geht nicht hervor, wie diese strikte Unabhängigkeit von Aufsicht und Geldpolitik unter dem Dach der EZB ausreichend gewahrt und Interessenskonflikte zwischen der EZB als Aufseher und der EZB als Geschäftspartner der Banken verhindert werden können.

In diesem Zusammenhang muss festgestellt werden, dass die deutsche Allfinanzaufsicht in Form der BaFin sich zehn Jahre nach ihrer Gründung als Wächter über die Solvabilität der beaufsichtigten Institute gut etabliert und damit zur beabsichtigten Funktionsfähigkeit, Integrität und Stabilität des deutschen Finanzsystems beigetragen hat. Die Zusammenführung der verschiedenen Aufsichtsbereiche zu einer schlagkräftigen Behörde im Jahr 2002 war eine richtige Entscheidung. Dies muss auch bei der Neuordnung auf europäischer Ebene mit beachtet werden.

Zusammenfassend strebt die Europäische Kommission umfangreiche Veränderungen im Bereich der Bankenaufsicht an, die die deutsche Finanzaufsicht und auch die Ausgestaltung durch diesen Gesetzentwurf ganz erheblich verändern werden.

Im Rahmen der Finanzmarktkrise wurde auch deutlich, dass die Beaufsichtigung der Finanzbranche nicht nur in Bezug auf deren Solvenz notwendig ist. Auch ihr Marktverhalten gegenüber den Verbrauchern muss beaufsichtigt wer-

den. Hier bestehen Defizite. Dabei geht es nicht um eine quasi anwaltliche Vertretung eines einzelnen Kunden gegenüber einem Finanzinstitut, also einen individuellen Verbraucherschutz, sondern um die Ausgestaltung des von der BaFin mit durchzuführenden kollektiven Verbraucherschutzes.

Auf europäischer Ebene ist der kollektive Verbraucherschutz Teil der Aufsichtsziele der European Supervisory Authorities (ESAs). Die in Artikel 9 der ESAs festgehaltenen Aufgaben sind umfassend geregelt. Die Aufsichtsbehörden sollen u. a. den Markt unter Beachtung von Verbraucherschutz Gesichtspunkten beobachten und bei Auffälligkeiten warnen. Daneben gehören Berichte, Analysen sowie die Erfassung von Verbrauchertrends, aber auch Maßnahmen zur finanziellen Bildung von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu ihrem Aufgabenkreis.

Für die BaFin fehlt derzeit eine vergleichbare Regelung. Sie fällt damit regulatorisch hinter das Niveau der europäischen Aufsichtsregeln. Dies führt dazu, dass der kollektive Verbraucherschutz nicht den Stellenwert in der Aufsichtstätigkeit der BaFin erfährt, der notwendig wäre. Dies schwächt u. U. auch die Position der BaFin in den Gremien der ESAs, wenn es um die Erörterung verbraucherrelevanter Missstände geht oder Normgebungsverfahren hierzu auf europäischer Ebene angestoßen werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt das Bekenntnis dazu vermissen, dass die Aufsichtsführung der BaFin neben den Belangen der Solvenz und Finanzmarktstabilität gleichermaßen auch dem kollektiven Verbraucherschutz dient. Allein dessen Erwähnung in der Begründung des Gesetzentwurfs genügt genauso wenig wie ein unregelmäßiges Beschwerdeverfahren. Das Aufsichtssystem muss sicherstellen, dass Missstände, wie etwa die Nichtbeachtung verbraucherschützender Normen, früh entdeckt und behoben werden. Hierzu sollte die BaFin auf die Marktkenntnisse einer Institution vertrauen, welche die Verbraucherinteressen hört und bündelt. Die Verbraucherzentralen sollten daher zu einem Finanzmarktwächter ausgebaut werden. In ihren täglichen Beratungen erfahren die Verbraucherzentralen die bestehenden Probleme von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Sie agieren auch weiterhin nicht als staatliche Institutionen, sondern verschaffen lediglich Verbraucherinteressen ein Gehör bei der Aufsichtsbehörde. Ob sanktionswürdige Defizite bestehen, verbleibt der Entscheidung der BaFin.

Außerdem muss endlich geklärt werden, unter welchen Bedingungen der Einsatz so genannter Testkunden in der Finanzberatung zulässig ist. Die diesbezügliche Prüfung durch die Bundesregierung dauert bereits seit über einem Jahr an.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ihre Vorschläge für das künftige Zusammenspiel zwischen einer neuen europäischen Bankenaufsicht durch die EZB, der bisherigen Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA und den nationalen Aufsichtsbehörden BaFin und Deutsche Bundesbank zeitnah vorzulegen;
2. zu klären, welchen Institutionen welche Aufsichtsaufgaben zugewiesen werden;
3. dafür zu sorgen, dass eine strikte Trennung von Bankenaufsicht und Geldpolitik gewährleistet bleibt;
4. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die geplante europäische Bankenaufsicht nur die großen systemrelevanten und grenzüberschreitend tätigen Finanzinstitute betrifft und nicht alle Banken im Euroraum, weil nationale Aufseher besser mit den Besonderheiten der nationalen Bankensysteme vertraut sind und ihrer Aufsichtsfunktion daher effektiver und effizienter nachkommen können;

5. sich dafür einzusetzen, dass nicht systemrelevante Banken auch in Zukunft einer nationalen Aufsicht unterstehen, wobei die nationalen Aufsichtsregime, -regulierungen und -praktiken europäisch weiter zu harmonisieren sind;
6. eine Regelung vorzulegen, durch die der kollektive Verbraucherschutz explizit als Aufsichtsziel der BaFin gesetzlich verankert wird, sowie der BaFin die Aufsicht über die freien Finanzvermittler, -makler und -berater zu übertragen;
7. die Aufgaben des bestehenden Fachbeirats und des neuen Verbraucherbeirats zu konkretisieren und gegeneinander abzugrenzen sowie die Regelungen um Informations- und Anhörungsrechte für beide Beiräte zu ergänzen;
8. die staatliche Finanzaufsicht durch eine nichtstaatliche Organisation mit Marktwächterfunktion zu ergänzen (Finanzmarktwächter). Der Finanzmarktwächter soll die Vielzahl individueller Verbraucherinteressen zu kollektiven Verbraucherinteressen bündeln und gegenüber der Finanzaufsicht darlegen. Die BaFin ist zu verpflichten, bei Beschwerden, die durch den Finanzmarktwächter eingegeben werden, innerhalb einer Frist von sechs Monaten gegenüber diesem Stellung zu nehmen. Dabei sind die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, die ergriffen wurden oder werden, beziehungsweise der Grund für das Nichtergreifen zu nennen;
9. im Einvernehmen mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit den bereits im Juni 2011 angekündigten Gesetzentwurf vorzulegen, der den Einsatz von Testkunden in der Finanzberatung erlaubt.

Berlin, den 23. Oktober 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion