

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Frank Schäffler, Bettina Stark-Watzinger, Markus Herbrand, Katja Hessel, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Christoph Meyer, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Bernd Reuther, Christian Sauter, Frank Schäffler, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Dr. Hermann Otto Solms, Katja Suding, Michael Theurer, Stephan Thomae, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Reichweite des parlamentarischen Informationsrechts im Bereich der Finanzaufsicht

Mit Urteil vom 30. Juli 2019 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Klagen gegen die Europäische Bankenunion zurückgewiesen (BVerfG, Az.: 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14). Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die Europäische Union durch die Regelungen zur Europäischen Bankenunion, namentlich zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM), bei strikter Auslegung ihre durch die Verträge zugewiesenen Kompetenzen nicht überschritten hat.

Das Referat PE 2 der Verwaltung des Deutschen Bundestages veröffentlichte einen „EU-Sachstand – Parlamentarische Beteiligung im Rahmen der Bankenunion nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts“ (Stand: 15. Oktober 2019), in welchem es sich ausführlich mit dem eben genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts auseinandersetzt.

Soweit das parlamentarische Fragerecht und die korrespondierende Antwortpflicht reichen, muss die Regierung alle Informationen mitteilen, über die sie bereits verfügt oder die sie mit zumutbarem Aufwand erlangen kann. Das Fragerecht als sogenanntes Fremdinformationsrecht ist dabei nicht auf Aktenvorlage oder Datenzugang gerichtet, sondern nur auf eine richtige und vollständige Antwort. Für die Reichweite des allgemeinen parlamentarischen Fragerechts ist entscheidend, nach welchem Akteur gefragt wird. Dem Zweck der Regierungskontrolle und der demokratischen Legitimationsfunktion entsprechend dürfen sich Fragen nur auf Gegenstände aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung beziehen.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterliegt grundsätzlich der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (§ 2 FinanzDAG). Auf sie erstreckt sich der Verantwortungsbereich der Bundesregierung und folglich auch das Fragerecht. PE 2 nimmt an dieser Stelle die folgende Differenzierung vor:

- Soweit die SSM-Verordnung Aufgaben und Befugnisse bei den nationalen Aufsichtsbehörden belässt, beruht die Wahrnehmung dieser Aufgaben auf der eigenen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und folgt nicht aus einer „Rückdelegation“ von Hoheitsrechten (Rn. 186). Soweit die BaFin nach Artikel 6 SSM-VO für die Bankenaufsicht originär zuständig ist, besteht daher grundsätzlich ein Fragerecht der Abgeordneten.
- Ein Aufsichtsrecht über die BaFin bzw. ein darauf bezogenes Fragerecht besteht hingegen dann nicht, wenn die Zuständigkeit zur Bankenaufsicht bei der Europäischen Zentralbank (EZB) liegt und die nationalen Aufsichtsbehörden lediglich beteiligt sind. Das gilt insbesondere für die Beaufsichtigung bedeutender Institute. Unterstützt die BaFin die EZB etwa nach Artikel 6 Absatz 2, 3 SSM-VO, Artikel 90 ff. SSM-R-VO oder werden ihre Mitarbeiter als entsandte Mitglieder des Aufsichtsgremiums oder eines Aufsichtsteams tätig, so ist die Unabhängigkeit der EZB zu beachten.

In der 42. Sitzung des Finanzausschusses hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Auskunft darüber verweigert, wie die BaFin im Rat der Aufseher der EBA abgestimmt hat (Kurzprotokoll der 42. Sitzung des Finanzausschusses, S. 26 ff.). Hintergrund war die Entscheidung im Rat der Aufseher der EBA vom 16. April 2019, die förmlichen Untersuchungen wegen einer möglichen Verletzung des Unionsrechts durch die estnische und die dänische Finanzaufsichtsbehörde im Zusammenhang mit Geldwäscheaktivitäten bei der Danske Bank und ihrer estnischen Niederlassung einzustellen. Die europäische Aufsichtsbehörde selbst hatte zuvor eine Beschlussvorlage eingebracht, Empfehlungen der EBA an die nationalen Aufsichtsbehörden zu richten.

Der sogenannte Rat der Aufseher (Board of Supervisors) ist das Entscheidungsgremium der EBA. Diesem gehören Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden sowie eine Vertreterin oder ein Vertreter der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank, des ESRB, der ESMA und EIOPA sowie die oder der Vorsitzende der EBA an. Deutschland wird im Rat der Aufseher durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Bundesbank vertreten (www.bundesbank.de/de/aufgaben/bankenaufsicht/bundesbank/eba/european-banking-authority-eba--597796).

Das BMF begründete seine Auskunftsverweigerung mit dem aus Artikel 70 der EBA-Verordnung folgenden Berufsgeheimnis, wonach das Stimmverhalten der einzelnen Mitglieder im Rat der Aufseher der EBA der Vertraulichkeit unterliege.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Bedeutung hat nach Ansicht der Bundesregierung die sowohl in der SSM-VO als auch der EBA-VO vorgesehene Rechenschaftspflicht der EZB bzw. der EBA gegenüber dem Rat im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Pflichten der Bundesregierung zur Beantwortung parlamentarischer Fragen sowie zur Unterrichtung nach Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) in Fragen der Bankenunion bzw. der EBA-Tätigkeit?

Hat die Bundesregierung im Lichte des BVerfG-Urteils (vgl. Rn 227) geprüft oder prüfen lassen, ob sie danach verpflichtet wäre, über alle im Rahmen der Rechenschaftspflicht erlangten oder zu erlangenden Informationen den fragenden Abgeordneten Auskunft zu erteilen bzw. den Bundestag zu unterrichten – ggf. unter Einhaltung der Geheimschutzordnung nach der GO-BT?

Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

2. Wie beurteilt die Bundesregierung im Lichte des BVerfG-Urteils die Notwendigkeit einer Rechenschaftspflicht der BaFin gegenüber der Bundesregierung bei deren unabhängigem Handeln im Rahmen der Bankenaufsicht nach der SSM-VO bzw. des EBA-Gremiums des Rats der Aufseher?

Hat die Bundesregierung im Lichte des BVerfG-Urteils geprüft oder prüfen lassen, ob die durch die unional angeordnete Unabhängigkeit der BaFin in den genannten unionalen Verwaltungsstrukturen entstehenden demokratischen Einflussknicke nicht auch eine verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht dieser Behörde gegenüber der Bundesregierung erfordern?

Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Und hat die Bundesregierung im Lichte des BVerfG-Urteils geprüft oder prüfen lassen, ob die Bundesregierung verpflichtet sein könnte, über die im Rahmen dieser Rechenschaftspflicht erlangten oder zu erlangenden Informationen den fragenden Abgeordneten Auskunft zu erteilen bzw. den Bundestag zu unterrichten – ggf. unter Einhaltung der Geheimschutzordnung nach der GO-BT?

3. Hat die Bundesregierung im Lichte des BVerfG-Urteils geprüft oder prüfen lassen, ob infolge des allgemeinen parlamentarischen Informationsanspruchs gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz des Grundgesetzes (BVerfG, Urteil vom 7. November 2017, 2 BvE 2/11, Rn. 195 ff.) im Hinblick auf die Offenlegung des Stimmverhaltens der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bei Entscheidungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) insoweit eine verfassungsrechtliche Auskunftspflicht bestehen könnte?

Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

4. Inwiefern wäre die Bundesregierung bereit – wie im oben angegebenen EU-Sachstand von PE 2 (dort S. 7 von 13) beschrieben –, als milderer Mittel gegenüber einer öffentlichen Beantwortung eine Auskunft über das Stimmverhalten der BaFin innerhalb der EBA im Wege einer „nichtöffentlichen Beantwortung im Rahmen der Geheimschutzordnung“ zu erteilen (PE 2 a. a. O.)?

Falls nein, aus welchen Gründen nicht?

5. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts (Rn. 227 des Urteils), wonach sich die aus Artikel 23 Absatz 2 GG abgeleiteten Informations- und Fragerechte des Deutschen Bundestages auch auf das Handeln der BaFin im Rahmen der Aufsicht über bedeutende Institute erstrecken (vgl. dazu auch EU-Sachstand von PE 2, S. 10)?
6. Hat die Bundesregierung im Licht des BVerfG-Urteils geprüft oder prüfen lassen, ob sich das parlamentarische Informationsrecht und die diesbezügliche Antwortpflicht der Bundesregierung auch auf das Stimmverhalten der BaFin im Rat des Aufsichtsrats der EBA erstreckt?

Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

7. Hat die Bundesregierung geprüft oder prüfen lassen, ob sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2019 zur Bankenunion der parlamentarische Informationsanspruch (vgl. dazu Frage 1) auch und gerade in Belangen zur Bankenunion verstärkt haben könnte, da Absenkungen des demokratischen Legitimationsniveaus im Ergebnis nur noch hinnehmbar sein sollen, wenn „Einflussknicke“ (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019, Rn. 212) durch besondere Vorkehrungen kompensiert werden, die das Handeln unabhängiger Einrichtungen (sic. wie etwa der EBA) demokratisch rückbinden und dadurch ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation und Kontrolle im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 und 2 GG sicherstellen?

Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Berlin, den 17. Dezember 2019

Christian Lindner und Fraktion