

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr,
Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/16795 –**

Reichweite des parlamentarischen Informationsrechts im Bereich der Finanzaufsicht

Vorbemerkung der Fragesteller

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 EIO-PA 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.

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?

Die in der SSM-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1024/2013) in Artikel 20 und die in der EBA-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 1093/2010) in Artikel 3 i. V. m. Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 1 Absatz 1 statuierten Rechenschaftspflichten der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat stehen Informations- und Auskunftspflichten der Bundesregierung in

ihrem Zuständigkeitsbereich gegenüber dem Deutschen Bundestag nicht entgegen.

Die Informationsrechte des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung werden durch die in der SSM- und EBA-Verordnung statuierten Rechenschaftspflichten der EZB und der EBA gegenüber dem Rat weder dem Grunde nach noch vom Umfang her eingeschränkt oder erweitert. Etwas anderes ergibt sich aus Sicht der Bundesregierung auch nicht aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bankenunion vom 30. Juli 2019 (Az. 2 BvR 1685/14).

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?

Aus Sicht der Bundesregierung bestehen auch im Lichte der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bankenunion vom 30. Juli 2019 (Az. 2 BvR 1685/14) grundsätzlich Berichts- und Informationspflichten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen. Nach Ansicht der Bundesregierung folgt aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts weder eine Erweiterung dieser Informationspflichten, noch die Unvereinbarkeit der bestehenden Berichts- und Informationspflichten mit der Vorgabe in Artikel 19 Absatz 1 SSM-VO, wonach EZB und die nationalen Behörden bei der Wahrnehmung der der EZB durch die SSM-VO übertragenen Aufgaben unabhängig handeln.

Anders als der SSM übt die EBA keine Aufsicht über Kreditinstitute aus, sondern wirkt als Regulierungsbehörde auf eine Harmonisierung der Bankenaufsicht in der EU hin. Aufgrund unterschiedlich gefasster Aufgaben und Unabhängigkeitsregelungen in SSM-VO und EBA-VO lassen sich daher aus dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts, soweit es die EBA betrifft, keine weiteren Rückschlüsse ableiten.

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 milderes 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?

Die Fragen 3 und 4 werden im Zusammenhang beantwortet.

Das Stimmrecht im Rat der Aufseher der EBA ist nicht der BaFin als Organisation zugewiesen, sondern gemäß Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe b der EBA-VO (1093/2010) dem jeweiligen Leiter der Bankenaufsicht der BaFin als geborenem Mitglied des Rates der Aufseher der EBA. Diese rechtliche Stellung wird in persönlicher Hinsicht durch den umfangreichen Schutz des Artikels 42 der EBA-VO ergänzt. Danach handeln die Ratsmitglieder bei ihrer Tätigkeit unabhängig und objektiv im alleinigen Interesse der Union als Ganzes, wobei sie keine Weisungen anfordern oder entgegennehmen dürfen. Zusätzlich unterliegen die Vertreter gemäß Artikel 70 der EBA-VO den Anforderungen des Berufsgeheimnisses i. S. d. Artikels 339 AEUV.

Das Stimmrecht der Ratsmitglieder der EBA und die Vertraulichkeit von dessen Ausübung sind Elemente der weitreichenden persönlichen Unabhängigkeit innerhalb ihrer Tätigkeit für die EBA. Der Leiter der Bankenaufsicht der BaFin handelt bei der Wahrnehmung seines Stimmrechts damit außerhalb des Verantwortungsbereichs der Bundesregierung, so dass insoweit eine Auskunftspflicht gegenüber der Bundesregierung und damit auch ein parlamentarisches Fragerecht nicht besteht.

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)?

Die Ausführungen in Rn. 227 des zitierten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Bankenunion enthalten nach Ansicht der Bundesregierung nicht die Feststellung, dass sich Informations- und Fragerechte des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung generell auf das Handeln der BaFin im Rahmen der Aufsicht über bedeutende Institute erstrecken. Nach Auffassung der Bundesregierung referiert das Bundesverfassungsgericht in Rn. 227 vielmehr die bestehende Rechtslage, wonach die Bundesregierung verpflichtet ist, den Deutschen Bundestag über Informationen, die sie in ihrer Eigenschaft als Ratsmitglied erlangt, nach Maßgabe von Artikel 23 GG und dem EUZBBG zu unterrichten. Auch der Verweis auf Artikel 21 SSM-VO im Urteil des Bundes-

verfassungsgerichts, wonach im Bereich jenseits der der EZB durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben die gesetzlich bestehenden Rechenschaftspflichten von BaFin und Bundesbank unberührt bleiben, enthält keine Veränderung gegenüber dem Status quo.

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 Aufseher der EBA erstreckt?

Wenn ja, wie lautet das Ergebnis?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht?

Auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 wird verwiesen.

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?

Aus Sicht der Bundesregierung bleiben die Informationsrechte des Deutschen Bundestages und die damit korrespondierenden Auskunftspflichten der Bundesregierung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bankenunion vom 30. Juli 2019 unverändert. Das Gericht hat in dem vorgenannten Urteil festgestellt, dass die vorgesehene Unabhängigkeit der EZB unter Berücksichtigung des Demokratieprinzips insbesondere aufgrund der bestehenden demokratischen Rückbindung möglich ist. Nach der SSM-VO ist die EZB nicht nur gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat rechenschaftspflichtig, sondern auch gegenüber den nationalen Parlamenten. Diese Rechte ermöglichen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ein Mindestmaß an parlamentarischer Rückbindung. Die inhaltliche Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung wird dadurch jedoch nicht verändert.

