



Die Europäische Bankenunion vor dem Bundesverfassungsgericht

- Mit Urteil vom 30. Juli 2019 hat das Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden zur Europäischen Bankenunion zurückgewiesen. Die Europäische Bankenaufsicht und Bankenabwicklung sind mit dem Grundgesetz vereinbar; die Position der Bundesregierung wurde bestätigt.
- Das Gericht befasst sich mit der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und der Legitimation europäischen Verwaltungshandelns. Diese grundlegenden Fragen sind auch für die Zukunft von Bedeutung.

Einleitung

„Je länger sich das Verfassungsgericht an Europa abarbeitet, so scheint es, desto länger werden die Urteile.“ – so ein Kommentar der Süddeutschen Zeitung. Das jüngst verkündete Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Europäischen Bankenunion ist in der gedruckten Fassung 174 Seiten lang (2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14). Es bestätigt die Verfassungsmäßigkeit der im Zuge der Finanzkrise errichteten Europäischen Bankenaufsicht und Bankenabwicklung. Eckpunkte der Entscheidung werden im Folgenden erläutert.

Worum ging es in dem Verfahren?

Worum ging es im Kern? Als Erkenntnis aus der Finanzkrise sollen europaweit agierende Banken nicht mehr rein national beaufsichtigt werden. Der Europäischen Zentralbank (EZB) wurde deshalb im Jahr 2013 durch eine Verordnung der Europäischen Union (EU) die Aufsicht über große,

insbesondere systemrelevante Banken des Euro-raums übertragen.

Ein Jahr später wurde durch eine weitere EU-Verordnung auf europäischer Ebene der Ausschuss für einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board, SRB) ins Leben gerufen und mit der möglichen Abwicklung solcher Großbanken betraut. Außerdem wurde ein einheitlicher Abwicklungsfonds errichtet, der mit Abgaben gefüllt wird, welche die Mitgliedstaaten von ihren Banken erheben. Die Übertragung des Aufkommens der Bankenabgabe erfolgt auf Basis eines gesonderten zwischenstaatlichen Übereinkommens.

Mehrere Privatpersonen hatten Verfassungsbeschwerden erhoben, die sich im Wesentlichen gegen diese Zuständigkeitsübertragungen richteten. Die Beschwerdeführer meinten, dass die EU durch Erlass der zugrunde liegenden Rechtsakte ihre Kompetenzen überschritten habe. Zu prüfen war schließlich u. a., ob eine bei der EZB angesiedelte Aufsicht ausreichend demokratisch legitimiert und kontrolliert ist.

Europäische Bankenunion

- Vor gut zehn Jahren mussten in der Finanzkrise systemrelevante Banken gestützt werden, um ein unkontrolliertes Ausbreiten der Krise zu verhindern. Die Kosten hierfür wurden zu einem großen Teil von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern getragen. Daher wurde ein Ordnungsrahmen für die Finanzmärkte geschaffen, der genau das künftig verhindern soll. Mit der effektiven und einheitlichen Durchsetzung dieser Regeln wurden zentrale europäische Entscheidungsinstanzen – die EZB und der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung – betraut.
- Mit der SSM-VO wurde im Jahr 2013 die Aufsicht über bedeutende, insbesondere systemrelevante Kreditinstitute auf die EZB übertragen (einheitlicher Aufsichtsmechanismus, Single Supervisory Mechanism - SSM; Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013¹). Die Europäische Bankenaufsicht kümmert sich damit um die Banken, bei denen Fehlentwicklungen grenzüberschreitend erhebliche Folgen für den europäischen Finanzmarkt haben können. In der EZB wurde dafür eine entsprechende Organisationsstruktur aufgebaut, die eine weitgehende Trennung von geldpolitischen und aufsichtlichen Aufgaben erlaubt.
- Mit der SRM-VO aus dem Jahr 2014 wurde ein europäisches Abwicklungsgremium errichtet, das Maßnahmen für die bedeutenden Banken treffen und damit für eine kohärente Entscheidungspraxis bei der Abwicklung von Banken sorgen kann (einheitlicher Abwicklungsmechanismus, Single Resolution Mechanism - SRM; Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014). Das Risiko inkohärenter Entscheidungen nationaler Behörden bei der Bankenabwicklung führt zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und potenziellen Auswirkungen auf die Finanzstabilität in der gesamten EU. Die einheitliche Entscheidungsinstanz ist Gewähr dafür, dass ein regelbasiertes und gleiche Wettbewerbsbedingungen währendes Abwicklungssystem auch tatsächlich funktioniert.

Warum prüfte das Bundesverfassungsgericht?

Kompetenzen der EU basieren auf völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten. Man spricht vom europäischen Primärrecht, das den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umfasst. Nur unter den dort genannten Voraussetzungen können Organe der EU (Sekundär-)Rechtsakte wie die oben genannten Verordnungen erlassen. Denn nur insoweit haben die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte auf die EU übertragen (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).

Zwar ist für die Auslegung des Unionsrechts der Europäische Gerichtshof (EuGH) zuständig.¹ Das BVerfG behält sich aber die Kontrolle vor, ob die EU beim Erlass von Rechtsakten offensichtlich und strukturell bedeutsam außerhalb der ihr übertragenen Zuständigkeiten handelt (Ultra-vires-Prüfung) oder darüber hinaus grundlegende Prinzipien des deutschen Verfassungsrechts berührt (Identitätskontrolle).

Maßgeblich ist die Überlegung, dass die Kompetenzen der EU von den Mitgliedstaaten abgeleitete

¹ Vergleiche Art. 267 AEUV, Art. 19 EUV.

Kompetenzen sind. In Deutschland müssen Bundestag und Bundesrat der Übertragung zugestimmt haben.² Überschreitet ein Rechtsakt der EU die parlamentarisch gebilligten Kompetenzen und unterlassen es Bundesregierung und Bundestag, dagegen vorzugehen, können Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer das mit der Verfassungsbeschwerde rügen.³ Sie können sich dazu auf ihr in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) garantiertes Wahlrecht berufen. Das BVerfG spricht von einem Anspruch der Bürgerinnen und Bürger „auf demokratische Selbstbestimmung“, der sich gegen offensichtliche und strukturell bedeutsame Kompetenzüberschreitungen der EU richtet. Der EuGH muss zudem die Möglichkeit erhalten haben, die angegriffenen Rechtsakte der EU zu überprüfen; andernfalls ist der EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens zu befassen.⁴

Darüber hinaus dürfen Rechtsakte der EU nicht grundlegende Verfassungsprinzipien in ihrem Kern berühren.⁵ Auch das wird vom BVerfG überprüft und betrifft zunächst die Frage, welche Hoheitsrechte Deutschland überhaupt auf die EU übertragen darf. So sind wesentliche haushaltspolitische Entscheidungen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite stets im Bundestag zu treffen.⁶ Zudem muss auch das weitere Handeln der Unionsgewalt – speziell im Rahmen des Verwaltungsvollzugs – demokratischen Grundsätzen entsprechen.

Wie hat das Bundesverfassungsgericht entschieden?

Das BVerfG hat die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Die EU hat durch die Regelungen zur Europäischen Bankenunion, namentlich

zum einheitlichen Bankaufsichtsmechanismus und zum einheitlichen Bankabwicklungsmechanismus, gemessen am Maßstab des Bundesverfassungsgerichts bei strikter Auslegung ihre durch die Verträge zugewiesenen Kompetenzen nicht überschritten. Auch die Verfassungsidentität des GG ist nicht berührt.

Verfassungsmäßigkeit der Europäischen Bankenaufsicht

Der Erlass der SSM-VO stellt nach dem Urteil keine hinreichend qualifizierte Überschreitung der Kompetenzen dar, die der EU durch die Verträge zugewiesen wurden.

Für die Bankenaufsicht ermächtigt Art. 127 Abs. 6 AEUV unter bestimmten Voraussetzungen dazu, Zuständigkeiten auf die EZB zu verlagern. Nach Art. 127 Abs. 6 AEUV kann der Rat einstimmig durch Verordnungen „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen“ auf die EZB übertragen. Zwar ließe sich darauf – so das BVerfG – keine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB stützen.⁷ Mit der SSM-VO sei der EZB die Bankenaufsicht aber gerade nicht vollständig übertragen worden.⁸ In rein nationaler Zuständigkeit verbleiben die vielfältigen, nicht von der SSM-VO erfassten Bereiche der Bankenaufsicht, darunter die Aufsicht über Institute, die alleine nach dem nationalen Recht als Kreditinstitute beaufsichtigt werden, die Überwachung aller Institute nach dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz, die Kontrolle der Märkte für Finanzinstrumente, Verbraucherschutz, Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie die Aufsicht nach dem Bauspar Kassengesetz und dem Pfandbriefgesetz.

Hinsichtlich der übertragenen Aufgaben sieht die SSM-VO eine Zweiteilung der Bankenaufsicht

2 Vergleiche Art. 23 Abs. 1 GG.

3 BVerfG vom 30. Juli 2019, 2 BvR 1685/14 u. a., Tz. 91 ff.

4 Vergleiche BVerfG, a. a. O., Tz. 315.

5 Verfassungsidentität, vergleiche Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG.

6 Vergleiche BVerfGE 123, 267 [361 f.]; 132, 195 [240].

7 BVerfG, a. a. O., Tz. 159 ff.

8 BVerfG, a. a. O., Tz. 171 ff.

zwischen EZB und nationalen Behörden vor. Im Grundsatz (vorbehaltlich einiger spezieller Aufgaben) ist die EZB für die laufende Aufsicht nur über bedeutende Kreditinstitute zuständig. Das sind große, insbesondere systemrelevante Banken, für die eine wirksame Aufsicht zentral wahrgenommen werden muss. Die Bedeutung der von der EZB beaufsichtigten Institute wird anhand verschiedener Kriterien beurteilt: Sie beinhalten u. a. die Größe gemessen an der Bilanzsumme (über 30 Mrd. €) und das Verhältnis der Bilanzsumme im Vergleich zur Wirtschaftsleistung eines Landes. In Deutschland werden 21 Banken oder Bankengruppen direkt von der EZB beaufsichtigt. Für weniger bedeutende Institute (in Deutschland etwa 1.400 Institute) bleiben die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig – in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Sie nehmen ihre Aufgaben in originärer Zuständigkeit wahr. Nur ausnahmsweise kann die EZB ein Selbsteintrittsrecht ausüben.⁹

Das BVerfG sieht diese Auslegung der SSM-VO auch durch den EuGH bestätigt. Dieser hatte in einem kurz zuvor verkündeten Urteil zwar von einer ausschließlichen Zuständigkeit der EZB im Hinblick auf „alle Institute“ gesprochen.¹⁰ Das betraf aber die Auslegung einer speziellen Regelung der SSM-VO, die es unter besonderen Umständen erlaubt, bedeutende Institute ausnahmsweise national beaufsichtigen zu lassen.¹¹

Die Unabhängigkeit der EZB als Aufsichtsbehörde ist aus Sicht des BVerfG zwar nicht unbedenklich. Im Ergebnis ist die Europäische Bankenaufsicht aber – auch nach dem Maßstab des GG (Art. 79 Abs. 3 GG) – noch hinreichend demokratisch legitimiert. Entscheidend ist, dass die Unabhängigkeit der EZB durch besondere Vorkehrungen kompensiert wird, die einer demokratischen Rückbindung des Aufsichtshandelns dienen.¹² Dazu gehören die

gerichtliche Kontrolle sowie die in der SSM-VO vorgesehenen Rechenschafts- und Berichtspflichten der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Verfassungsmäßigkeit der Europäischen Bankenabwicklung

Die Verfassungsbeschwerden betrafen ferner die Errichtung und Kompetenzausstattung des SRB. Rechtsgrundlage für die SRM-VO war Art. 114 Abs. 1 AEUV. Auch insoweit stellt das BVerfG fest, dass die EU die ihr zugewiesenen Kompetenzen nicht in hinreichend qualifizierter Weise überschritten habe.

Art. 114 Abs. 1 Satz 2 AEUV ermächtigt den Unionsgesetzgeber dazu, „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ zu erlassen. Diese müssen „die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts“ zum Gegenstand haben. Nach der Rechtsprechung des EuGH erlaubt Art. 114 Abs. 1 AEUV unter bestimmten Voraussetzungen auch die Schaffung neuer Verwaltungsstellen (Agenturen) der EU, die für den Vollzug bestimmter Bereiche des Unionsrechts zuständig sind.

Das BVerfG stützt sich auf diese Auslegung des EuGH und verneint vor diesem Hintergrund eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung. Entscheidend ist für das BVerfG, dass die Delegation von Vollzugsaufgaben auf „eng begrenzte Ausnahmen“ beschränkt bleibt, im Einzelfall klar umrissen ist und keine wesentlichen Entscheidungen umfasst, etwa über die Ausrichtung eines Politikbereichs.¹³ Gründung und Kompetenzausstattung des SRB genügten den in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Kriterien. Bei strikter Auslegung der durch die SRM-VO zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse scheidet ein Verstoß gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV aus.¹⁴

9 BVerfG, a. a. O., Tz. 183 ff.

10 EuGH vom 8. Mai 2019 – C 450/17 P.

11 Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 SSM-VO; vgl. BVerfG, a. a. O., Tz. 195.

12 BVerfG, a. a. O., Tz. 203 ff., Tz. 209 ff.

13 BVerfG a. a. O., Tz. 246.

14 BVerfG, a. a. O., Tz. 247 ff.



Zudem betont das BVerfG, dass die Errichtung unabhängiger Agenturen in einem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip stehe. Die Errichtung erfordere danach stets eine spezifische Rechtfertigung und eine ausreichende demokratische Rückbindung.¹⁵ Für den SRB war das u. a. durch die parlamentarischen Rechenschaftspflichten sowie die umfassende verwaltungsinterne wie gerichtliche Kontrolle sichergestellt.

■ Fazit

Das BVerfG hat die Verfassungsmäßigkeit der Europäischen Bankenunion bestätigt. Es betont

allerdings auch, dass die maßgeblichen Rechtsakte (SSM-VO und SRM-VO) nur bei strikter Auslegung von den Kompetenzen der EU gedeckt seien. Bei den nationalen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden müssen wesentliche Verwaltungszuständigkeiten verbleiben.¹⁶ Die Entscheidung wird nicht die letzte sein, die sich mit den Grenzen europäischer Rechtssetzung und europäischen Handelns befasst. Ein ausstehendes Urteil wird die Staatsanleihekäufe der EZB zum Gegenstand haben (Public Sector Purchase Programme (PSPP) zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors).

15 BVerfG, a. a. O., Tz. 267 f.

16 Vergleiche BVerfG, a. a. O., Tz. 194, Tz. 261.