Der Hund und die Macht über den Wurstvorrat

Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Bankenunion

Lukas Claasen

31.07.2019 doi: 10.17176/20190731-173340-0

Zum wiederholten Male ist die Hoffnung der Euro- und EU-Kritiker enttäuscht worden, das Bundesverfassungsgericht würde der europäischen (Finanz-)Krisenpolitik einen Riegel vorschieben und vorschreiben, welche Eingriffsmittel in Krisenzeiten im Euroraum vielleicht recht, aber nicht mehr rechtens sind. In der gestrigen Urteilsverkündung zur Europäischen Bankenunion (Az. 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14) haben die Verfassungsrichter festgestellt, dass die Europäische Bankenunion bei strikter Auslegung der zugrundeliegenden Kompetenzvorschriften nicht kompetenzwidrig ist. Durch ihre Maßnahmen werde weder die deutsche Verfassungsidentität verletzt, noch handle die EZB *ultra vires*.

Die Europäische Bankenunion war eine Reaktion auf die Finanzkrise vor etwa 10 Jahren. Ihre beiden Hauptsäulen in Form der Beaufsichtigung der "systemrelevanten" Banken und des gemeinsamen Abwicklungsmechanismus wurden kurzfristig eingeführt, um das europäische Bankensystem stabiler aufzustellen und krisenfest zu machen, damit neue Bankenkrisen möglichst verhindert werden können. Einige krisengeschüttelte Geldinstitute mussten innerhalb dieser vergangenen Jahre gerettet werden.

Von „besonderen Aufgaben" zu Kompetenzüberschreitungen

Die Kläger um die "*Europolis*"-Gruppe und ihren engagierten Kopf Markus C. Kerber, den Erfinder der sogenannten "Guldenmark", hielten beide Säulen der europäischen Bankenaufsicht für rechtswidrig und zogen daher vor das BVerfG. Sie argumentierten, Deutschland übernehme unkontrollierbare Haftungsrisiken für den Bundeshaushalt, habe aber potenziell nichts mehr zu sagen, wenn es im Einzelfall um eine mögliche Bankenrettung gehe. Für die Übertragung derart weitreichender Kompetenzen gebe es keine rechtliche Grundlage. Die Kläger kritisierten, dass die EZB durch die Bankenunion mehr Befugnisse bekomme, als sie nach den EU-Verträgen haben dürfe. Es sei zwar unter Heranziehung des Art. 127 Abs. 6 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) möglich, der EZB "besondere Aufgaben" im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und andere Finanzinstitute zu übertragen. Keine Rede sei dort aber von einer so weitreichenden europäischen Aufsicht über bestimmte Banken. Die Doppelfunktion der EZB – für stabile Preise zu sorgen und gleichzeitig die diese Preise maßgeblich beeinflussenden Banken zu beaufsichtigen – führe außerdem zu einem Interessenkonflikt. Zudem sei die Zuständigkeit der EU-Institutionen für die Bankenabwicklung nicht mehr über die Vorschriften des europäischen Binnenmarktes zu rechtfertigen, da schlussendlich der Steuerzahler einzustehen habe.

Im Einzelnen verfolgten die Kläger einen dreigliedrigen Argumentationsstrang: Erstens handle die EU *ultra vires*, indem sie durch die Bankenunion nationale Aufsichtsrechte ohne ausreichende Grundlagen in den EU-Verträgen beschränkt, wogegen die Haftungsrisiken für die nationalen Steuerzahler steigen würden. Das gefährde am Ende vor allem die deutsche Finanzstabilität und sei daher ein ungerechtfertigter Eingriff. Diese Finanzstabilität sei jedoch – zweitens – eine originär nationale Pflichtaufgabe, die nicht an die EU abgegeben werden könne. Drittens waren die Kläger der Auffassung, dass die von den Kreditinstituten im Rahmen der Bankenunion verlangte Zwangsabgabe zugunsten des Bankenrestrukturierungsfonds SRF eine Steuer sei, welche die EU entgegen möglicher nationa-

ler Aufsichtsbehörden nicht erheben dürfe. Die Kläger rügten letztlich eine Verletzung ihrer Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 14 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 88 Satz 2 GG und verlangten eine Feststellung des *ultra vires*-Handelns der EZB über die bereits bekannte (wenn auch weiterhin kritikwürdige) Konstruktion über Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG.

Wie immer ein „Ja, aber“

Das BVerfG betonte, dass die von etwa 1100 der EZB untergeordneten Aufsehern durchgeführte Aufsicht der größten Banken und Bankengruppen im Euroraum (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) rechtmäßig ist. Zumindest überschreite sie nicht in offensichtlicher Weise die primärrechtliche Ermächtigungsgrundlage des Art. 127 Abs. 6 AEUV, da ein Teil der Kompetenzen auch im nationalen Bereich verbleibe. Auch die zweite Säule der Bankenunion, ein gemeinsamer von einem Gremium in Brüssel verwalteter Fonds, um Banken in Notsituationen notfalls abwickeln zu können (*Single Resolution Mechanism*, SRM), sei letztlich verfassungskonform. Auch im Hinblick auf den SRM wiesen die Verfassungsrichter Bedenken in Bezug auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nicht vollständig zurück, verneinten aber zumindest eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung. Insgesamt sei die mit der Bankenunion einhergehende Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus noch hinnehmbar. Das BVerfG hat somit bis auf Weiteres nicht verhindert, dass die europäischen Großbanken in diesen Fonds weiter einzahlen können. Schätzungen zufolge dürften bis zum Jahr 2024 bis zu 55 Milliarden Euro zusammenkommen.

Nach den EU-Verträgen ist Aufgabe der EZB (lediglich) die Geldpolitik – diese soll sie mit dem Ziel verfolgen, eine stabile Währung mit stabilen Preisen zu gewährleisten. Außerdem können der EZB “besondere Aufgaben” im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen werden. Dass es sich bei der Bankenunion noch um eine besondere Aufgabe in diesem Sinne handelt, wurde von den Verfassungsrichtern nun zähneknirschend bejaht.

Dieser Schlussfolgerung ist im Ergebnis durchaus zuzustimmen, schließlich wurde die EZB im Jahr 2013, als die Eurokrise viele europäische Banken bedrohte, schlicht aus pragmatischen Gründen zur Aufsichtsinstanz ernannt, um keine Zeit durch die Gründung einer separaten Instanz zu verlieren. Inzwischen hat die Europäische Bankenunion sich zu einem zukunftsträchtigen, eingespielten, flexiblen und wirksamen Mechanismus entwickelt, der demokratischen Anforderungen in ausreichendem Maße genügt.

Jedoch fällt beim Lesen der Urteilsgründe auf, dass die Karlsruher Richter den Bedenken der Kläger doch an einigen Stellen beipflichteten. Die Verfassungsrichter folgten der Argumentation der Beschwerdeführer jedoch letztlich nicht, da eine hinreichende kompetenzielle Grundlage für die europäische Bankenaufsicht und den einheitlichen Abwicklungsmechanismus bestehe. Zum einen führe die SSM-Verordnung nicht zu einer vollständigen und damit unzulässigen Übertragung der Bankenaufsicht, da die EZB den nationalen Aufsichtsbehörden – wie der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) – im Hinblick auf die Aufsicht über weniger bedeutende Banken zwar bestimmte Vorgaben machen könne und ein Selbsteintrittsrecht habe. Sie dürfe die Bankenaufsicht über solch kleinere Banken jedoch nicht vollständig an sich ziehen. Die Karlsruher Richter erkannten zudem die primärrechtliche Grundlage der allgemeinen Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 Abs. 1 AEUV, welche allgemein Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ermöglicht, als ausreichende Kompetenzgrundlage für den einheitlichen Abwicklungsmechanismus an und verneinten auch diesbezüglich ein *ultra vires*-Handeln.

In der mündlichen Verhandlung im November 2018 hatte der Zweite Senat unter Präsident Andreas Voßkuhle unter anderem kritisch hinterfragt, ob Geldpolitik und Bankenaufsicht unter dem Dach der EZB sauber genug getrennt seien. Zu einem möglichen Interessenkonflikt innerhalb der EZB stellte der Verfassungsrichter Peter Müller die Frage, ob man denn “einem Hund den Wurstvorrat anvertrauen” soll. Die Wissenschaft hatte durchaus erwartet, dass die Verfassungsrichter den Europäischen Gerichtshof

(*EuGH*) in Luxemburg bei einer Frage von so hohem europäischem Gewicht einschalten würden. Darauf verzichteten sie jedoch und verkündeten nun direkt ihr Urteil, ohne in einen Dialog mit dem EuGH einzutreten. Insoweit gingen sie offenbar von einer klaren europäischen Rechtslage aus.

Alternative Lösungswege zeigten die Kritiker der Bankenunion zumindest im Verfahren vor dem BVerfG jedoch nicht in nennenswertem Umfang auf. Es wurde nicht darüber verhandelt, wie eine stabile europäische Währung in einer immer stärker international vernetzten Bankenwelt durch eine Bankenaufsicht gewährleistet werden soll, die an nationalen Grenzen haltmacht. Ebenfalls kein maßgeblicher Teil der Diskussion war, dass die Bankenunion durch den Abwicklungsmechanismus gerade sicherstellt, dass nach Möglichkeit keine oder nur möglichst wenige unmittelbaren Steuergelder für die Bankenrettung verwendet werden, sondern die einzahlenden Banken hierfür selbst aufkommen.

Letztlich ist die Entscheidung des BVerfG jedoch insbesondere vor dem Hintergrund, dass nur durch einen solchen europäischen Mechanismus die Krisenfestigkeit des europäischen Bankensektors gewährleistet werden kann, begrüßenswert. Schließlich beaufsichtigt die BaFin aktuell beispielsweise weiterhin 1400 deutsche Banken rein national, woraus sich durchaus eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen der europäischen und nationalen Ebene ergibt. Es ist zudem schlicht logisch, dass eine zentrale europäische Stelle europäische Banken- oder die inzwischen übliche Bankengruppen beaufsichtigt, die zunehmend grenzüberschreitend sowohl innerhalb der Union aus auch international tätig sind.

Unabhängig von der nach wie vor auf tönernen Füßen stehenden Konstruktion des von den Verfassungsrichtern erschaffenen "Anspruchs auf Demokratie" (vgl. Rn. 92, 107 f., 203, 205), durch den Art. 38 einen unmittelbar einklagbaren materiellen Gewährleistungsgehalt erhält, lag zudem auch eine Verletzung des durch diesen Kunstgriff ins Spiel kommenden Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG fern. Denn trotz des in der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung enthaltenen Erfordernisses einer Unabhängigkeit der nationalen Aufsichts- und Abwicklungsbehörden bestanden zu jeder Zeit ausreichende Informationsrechte der nationalen Parlamente und sonstige Rechtsschutzmöglichkeiten. Eine ausreichende demokratische Überwachung, die auch dem Bundestag eine hinreichende Einflussnahme ermöglicht, scheint also gewährleistet.

Die Ausführungen des BVerfG zur Verfassungsidentität überzeugen allerdings (abermals) nicht. Zwar betonen die Verfassungsrichter auch in diesem Urteil pauschal, die Verfassungsidentität könne nicht auf die EU übertragen werden (u.a. Rn. 119). Auch bringen sie weiteres Licht ins zumindest bis zur OMT-Entscheidung bestehende Dunkel des Verhältnisses zur *ultra vires*-Kontrolle. Das BVerfG verlieh der Identitätskontrolle aber auch bei dieser Gelegenheit kein ausreichend tragfähiges Fundament und definierte auch keinen eindeutigen und begrenzbaren Maßstab im Vergleich zum Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG. Es fehlt daher immer noch einiges zur Konstituierung dieses neuen Kontrollmechanismus als belastbarer verfassungsrechtlicher Maßstab hat.

Es gilt – *same procedure as every year*. Das BVerfG versucht sich anhand der selbst entwickelten *ultra vires*– und Identitätskontrollen an einem Spagat zwischen den immer gleichen Argumenten der EU-Kritiker, welche stets bemängeln, auf der einen Seite werde den EU-Institutionen werde zu viel Macht eingeräumt, und der anderen Seite der wirtschaftlichen und politischen Realität in unserer so weitreichend europäisierten und internationalisierten Welt. Letztlich geht es – wie eigentlich immer, wenn sich das BVerfG mit Fragen der europäischen Integration befasst – um Grundfragen der deutschen und europäischen Demokratie, die im Zuge dieses Urteils abermals neu diskutiert werden können und werden. Die Verfassungsrichter hielten einen möglichen Verstoß gegen die europäischen Verträge jedoch anscheinend zumindest nicht für groß genug, um eine womöglich einschneidende Konfrontation mit dem EuGH zu riskieren. So kam es abermals zu einer "ja, aber"-Entscheidung des deutschen Verfassungsgerichts, das die Verfassungsbeschwerden zwar zurückwies, aber anhand umfassender Leitlinien dennoch versuchte,

mögliche rechtliche Grenzen für das Handeln der EZB aufzuzeigen.

Die Hoffnung stirbt zuletzt

In diesen Tagen verhandeln die Verfassungsrichter zudem über die umstrittenen Anleihenkäufe der Europäischen Zentralbank (Az. 2 BvR 859/15 u.a.). Diesbezüglich deutet sich womöglich eine noch offensichtlichere Konfrontation zwischen EuGH und BVerfG an, denn die deutschen Verfassungsrichter hatten bereits im Sommer 2017 ernste Bedenken gegen die flexible Geldpolitik der Währungshüter unter EZB-Präsident Mario Draghi angemeldet und dem EuGH im Rahmen einer Vorlage umfassend ihre Bedenken geschildert. Diese wiesen die die europäischen Richter in Luxemburg im Dezember 2018 jedoch deutlich zurück und stellten fest, dass die Anleihenkäufe rechtmäßig gewesen seien. Im Extremfall könnten die Karlsruher Richter eine Beteiligung der deutschen Politik an den Anleihenkäufen der EZB untersagen. Bundesregierung und Bundestag könnten sie verpflichten, auf eine Anpassung oder Beendigung hinzuwirken. Die nächsten Tage werden daher zeigen, ob es hier zu einem neuerlichen Clash zwischen Karlsruhe und Luxemburg kommen wird und die Verfassungsrichter den Hoffnungen der EU-Kritiker in diesem Fall vollends gerecht werden. Zu diesem illustren Kreis gehören in diesem Fall wiederum Kerber, der Karlsruher Stammgast und frühere CSU-Vize Peter Gauweiler sowie der AfD-Mitbegründer Bernd Lucke. Das Urteil könnte noch dieses Jahr verkündet werden.

Bis auf Weiteres darf der Hund in Form der EZB also weiter über seinen Wurstvorrat wachen. Die Hoffnungen der EU-Kritiker wurden abermals enttäuscht.

AUTOR*IN
Lukas Claasen
Lukas Claasen arbeitet als Rechtsanwalt in München und promoviert an der Universität Siegen.

EMPFOHLENE ZITATION
Claasen, Lukas: Der Hund und die Macht über den Wurstvorrat: Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Bankenunion, Verfassungsblog, 31.07.2019, doi: 10.17176/20190731-173340-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190731-173340-0.