



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt

Finanzwirtschaft
Az.: 900-01/kö
Tel.: 0391/56531-35
ruby@landkreistag-st.de

6. August 2019

Rundschreiben Nr. 436/2019

Vorgaben zur EU-Bankenunion bei strikter Auslegung nicht kompetenzwidrig; Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 30. Juli 2019

Kurzfassung:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 30. Juli 2019 entschieden, dass die Regelungen zur Bankenunion nicht über die Grenzen der Gesetzgebungskompetenzen der Europäischen Union hinausgehen. Auch bei den Vorgaben zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus fehle es bei strikter Beachtung der zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse an einem offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Verstoß gegen die Kompetenzgrundlage. Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages werde durch die Bankenabgabe (SRF) nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise beeinträchtigt. Daneben wurde vor dem Bundesverfassungsgericht am 30. und 31. Juli 2019 in einem weiteren Verfahren über die Zulässigkeit des Anleihenkaufprogramms der EZB mündlich verhandelt.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hat mit Urteil vom 30. Juli 2019 (**Anlage**) entschieden, dass die Europäische Union durch die Regelungen zur Europäischen Bankenunion bei strikter Auslegung ihre durch die Verträge zugewiesenen Kompetenzen nicht überschritten hat.

Eine Klägergruppe hatte mit Verfassungsbeschwerden vom 23. Juli 2014 sowie deren Erweiterung vom 9. Oktober 2014 eine Verletzung ihrer Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 88 Satz 2 GG sowie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG gerügt. Die der Bankenunion zugrundeliegenden Rechtsakte seien verfassungswidrig und stellten darüber hinaus eine Überschreitung der primärrechtlichen Kompetenzen der Union (Ultra-Vires) dar, an denen Bundesregierung und Bundestag nicht hätten mitwirken dürfen, sondern denen sie hätten entgetreten müssen.

Unter dem Begriff „Europäische Bankenunion“ wird die Übertragung nationaler Kompetenzen auf europäische Institutionen und die Schaffung einheitlicher Regelungen

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.kommunales-st.de>

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

für die Finanzmarktaufsicht und Abwicklung von Kreditinstituten zusammengefasst. Das System besteht aus den drei Säulen

- der einheitlichen Bankenaufsicht,
- der einheitlichen Bankenabwicklung und
- dem Europäischen Einlagensicherungssystem.

Der einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) über „systemrelevante Banken“ (Großbanken) wurde im Euro-Raum teilweise von nationalen Behörden auf die EZB übertragen. Die EZB ist für die direkte Aufsicht über 114 „bedeutende Banken“ in den teilnehmenden Staaten zuständig. Auf diese Banken entfallen fast 82 % der Bankaktiva im Euroraum. „Weniger bedeutende“ Institute werden von den nationalen Aufsichtsbehörden in enger Zusammenarbeit mit der EZB beaufsichtigt.

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) eines systemrelevanten Instituts kommt im Fall der Insolvenz zum Einsatz. Dazu wurde mit dem Single Resolution Board (SRB) eine Agentur der EU geschaffen, die sich um die Abwicklung insolventer Banken kümmert. Der Abwicklungsmechanismus wird ergänzt durch einen einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF). Dieser ist seit dem Jahr 2016 im Aufbau und soll innerhalb von acht Jahren rund 1 % der gedeckten Einlagen aller teilnehmenden Banken in den Mitgliedsstaaten der Bankenunion enthalten.

Zur einheitlichen Aufsicht (SSM)

Die Richter führen aus, dass der Erlass der SSM-Verordnung keine hinreichend qualifizierte Überschreitung der der Europäischen Union durch die Verträge zugewiesenen Kompetenzen darstelle. Mit der SSM-Verordnung sei der EZB die Bankenaufsicht nach Art. 127 Abs. 6 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden AEUV) nicht vollständig übertragen worden. Der EZB werden zwar dazu bestimmte Aufgaben übertragen, die sie für alle Kreditinstitute in der Eurozone wahrzunehmen hat. Hinsichtlich der übrigen Bereiche obliege ihr grundsätzlich nur die Aufsicht für bedeutende Kreditinstitute, während die nationalen Aufsichtsbehörden regelmäßig für weniger bedeutende Kreditinstitute nach Maßgabe der von der EZB erlassenen Verordnungen, Leitlinien und allgemeinen Weisungen zuständig bleiben. Die nationalen Aufsichtsbehörden üben ihre Befugnisse aufgrund originärer Zuständigkeiten aus und nicht infolge einer Ermächtigung durch die EZB.

Die SSM-Verordnung berühre schließlich auch nicht die durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität. Die mit der Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden verbundene Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus im Bereich der Bankenaufsicht stellt die parlamentarische Verantwortung für die entsprechenden Maßnahmen nicht in einer Art. 20 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG berührenden Weise in Frage. Diese Absenkung sei zwar grundsätzlich bedenklich, aber noch hinnehmbar, weil sie durch besondere Vorkehrungen zur demokratischen Rückbindung ihres Handelns kompensiert werden (z. B. durch die Bestellung der Beschlussorgane der EZB und durch ihre Bindung an das einschlägige Primärrecht: die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung, der Verhältnismäßigkeit und die Charta der Grund-

rechte). Außerdem wende sie auch von den nationalen Parlamenten verabschiedetes Recht an, soweit hierdurch Richtlinien umgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang führen die Richter aus, dass die in der SSM-Verordnung enthaltene Anordnung, wonach die nationalen Aufsichtsbehörden bei der Wahrnehmung der durch die SSM-Verordnung geregelten Aufgaben unabhängig handeln und keinen Weisungen unterliegen, in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu dem durch Art. 20 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsatz der Volkssouveränität stehe, letztendlich aber sachlich gerechtfertigt sei. Die unabhängige Aufgabenwahrnehmung soll der Effektivität und dem Schutz vor ungebührlicher politischer Einflussnahme und Einmischungen der Wirtschaft dienen. Zudem sei eine parlamentarische Kontrolle der deutschen Aufsichtsbehörden (BaFin und Deutsche Bundesbank) weiterhin möglich. Durch Rechtsschutzmöglichkeiten und besondere Informationsrechte sei die sachlich-inhaltliche Legitimation zumindest so abgesichert, dass der Deutsche Bundestag gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern für ihre Tätigkeit verantwortlich bleibe.

Zur einheitlichen Abwicklung (SRM)

Auch die SRM-Verordnung stellt aus Sicht der Richter keinen Ultra-Vires-Akt dar und hält im Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Identitätskontrolle stand. Bei strikter Beachtung der zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse fehle es an einem offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Verstoß gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV. Eine offensichtliche Überschreitung der Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV durch Vorgaben der SRM-Verordnung liege nicht vor.

Die von der SRM-Verordnung angeordnete Unabhängigkeit sowohl des Abwicklungsausschusses als auch der BaFin bei der Wahrnehmung entsprechender Aufgaben verstoße darüber hinaus angesichts der vorhandenen Kompensationsmaßnahmen nicht gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Hierzu wird weiter ausgeführt, dass eine Berührung des Grundsatzes der Volkssouveränität sich vermeiden lasse, wenn die einzelnen Vorkehrungen im Lichte des Demokratieprinzips ausgelegt und angewandt und die Möglichkeiten für eine demokratische Rückkoppelung an den Deutschen Bundestag ausgeschöpft werden.

Zur Bankenabgabe (SRF)

Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages werde durch die Bankenabgabe nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise beeinträchtigt. Eine offensichtliche Überschreitung der Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV durch Vorgaben der SRM-Verordnung liege nicht vor. Die Erhebung beruhe nicht auf der SRM-Verordnung, sondern auf dem deutschen Restrukturierungsfondsgesetz. Die Übertragung des Aufkommens der Bankenabgabe auf den Fonds erfolge ebenfalls nicht auf der Grundlage der SRM-Verordnung, sondern auf der Basis des zwischenstaatlichen Übereinkommens vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge. Hervorgehoben wird lediglich, dass die Bankenabgabe nicht im Eigenmittelbeschluss geregelt sei und primärrechtlich daher fragwürdig sein könnte.

Mündliche Verhandlung im Verfahren um das Anleihenkaufprogramm der EZB

Neben der Urteilsverkündung zur Bankenunion wurde vor dem Bundesverfassungsgericht am 30. Juli 2019 in einem weiteren Verfahren über die Zulässigkeit des Anleihenkaufprogramms der EZB mündlich verhandelt. Im Januar 2015 hatte die EZB beschlossen, Wertpapiere des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten - das heißt nicht unmittelbar bei den Staaten - anzukaufen. Sie begründete dies mit dem währungspolitischen Ziel, dadurch die Preisstabilität zu gewährleisten und die Inflationsrate zurück auf ein Niveau von zwei Prozent zu bringen.

Den bisherigen Äußerungen zufolge sieht das BVerfG hier insbesondere kritisch, dass die EZB mit dem Programm ihr Mandat für die Währungspolitik überschritten und kompetenzwidrig Wirtschaftspolitik betrieben haben könnte. Auch wenn es die währungspolitische Zielsetzung der EZB nicht bezweifelt, sieht es doch massive wirtschaftspolitische Auswirkungen tatsächlicher Art. Außerdem hält das BVerfG für möglich, dass das Anleihenkaufprogramm gegen das Verbot der monetären Staatenfinanzierung verstößt und das Budgetrecht des Bundestages verletzt.

Diese Fragen hatte das Gericht auch dem EuGH vorgelegt, welcher die Bedenken in seinem Urteil vom 11. Dezember 2018 jedoch nicht teilt, sondern die Unabhängigkeit und den weiten Beurteilungsspielraum der EZB betont. Dem wird sich das BVerfG vermutlich nicht widersetzen, aber möglicherweise durch das Setzen von Bedingungen bekräftigen, dass der Handlungsspielraum der EZB nicht unbegrenzt ist. Die mündliche Verhandlung wurde am 31. Juli 2019 fortgesetzt. Eine abschließende Entscheidung wird noch in diesem Jahr erwartet.



Theel

Anlage