



Ausarbeitung

Zustimmungsgesetz zur Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank



Zustimmungsgesetz zur Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank

Verfasserin:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 110/13

Abschluss der Arbeit:

19. Juni 2013

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

+ 

1. Einleitung

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben am 14. Mai 2013 den Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (im Folgenden: Zustimmungsgesetz SSM-VO) vorgelegt.¹ Gegenstand des Gesetzentwurfs ist die Ermächtigung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union, der Verordnung zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank zuzustimmen, Art. 1 des Gesetzesentwurfs.

Die Verabschiedung eines solchen Gesetzes wirft verschiedene verfassungsrechtliche Fragen auf, die insbesondere die Kompetenz des Deutschen Bundestages zum Erlass des Gesetzes betreffen. Die folgende Ausarbeitung befasst sich hingegen mit der Frage, ob gegen das verabschiedete Gesetz eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht möglich wäre, sowie – in einer summarischen Prüfung – mit der demokratischen Legitimation der inhaltlichen Regelungen der Verordnung, denen auf Grundlage des Gesetzes zugestimmt werden soll.

2. Klagemöglichkeiten bei Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes vor dem BVerfG

Sollte das Zustimmungsgesetz SSM-VO vom Bundestag verabschiedet werden, könnte seine Übereinstimmung mit dem Grundgesetz im Rahmen einer **abstrakten Normenkontrolle** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)² vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) geprüft werden. Antragsberechtigt zu einem solchen Verfahren sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG die Bundesregierung, eine Landesregierung oder **ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages**. Als förmliches Bundesgesetz wäre das Gesetz ein zulässiger Antragsgegenstand. Voraussetzung bleibt jedoch, dass das Gesetz bereits in Kraft getreten ist, bevor es im Rahmen dieses Verfahrens überprüft werden kann.³ Gemäß § 76 Abs. 1 BVerfGG muss das antragsberechtigte Organ vor dem Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit der in Frage stehende Norm geltend machen. Liegen diese Voraussetzungen vor und ist infolge dessen das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig, überprüft das Gericht im Anschluss die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

Ein **Organstreitverfahren** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG kann in der Sache wohl nicht angestrebt werden. Denn hierfür müsste gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG ein parteifähiges Organ durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seiner verfassungsrechtlichen Rechtstellung verletzt oder unmittelbar gefährdet sein. Parteifähig sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG die obersten Bundesorgane. Nach § 63 BVerfGG sind davon der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in

1 Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, Drs. 17/13470. Gleichlautender Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. Juni 2013 auf Drs. 17/13829 mit der Verordnung als Anlage.

2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2012 (BGBl. I S. 1501) geändert worden ist.

3 BVerfGE 1, 396; BVerfGE 79, 311, 327.

der Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe erfasst. Als solche anerkannt sind insbesondere die Fraktionen, Ausschüsse und Abgeordneten des Bundestags.⁴ Allerdings ist die Antragsbefugnis problematisch. Zwar kann grundsätzlich auch ein Gesetz eine Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG sein.⁵ Es reicht jedoch nicht aus, dass die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes im Allgemeinen gerügt wird. Vielmehr muss der Antragsteller gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 64 Abs. 1 BVerfGG geltend machen, das Gesetz verletze ihn in seiner verfassungsrechtlichen Rechtstellung. Abgeordnete können daher mit Hilfe des Organstreitverfahrens lediglich ihren Abgeordnetenstatus aus Art. 38 Abs. 1 GG verteidigen. Eine Verletzung der Abgeordnetenrechte durch das Zustimmungsgesetz SSM-VO scheint jedoch nicht ersichtlich. Denn die im Gesetz vorgesehene Regelung richtet sich ausschließlich an den deutschen Vertreter im Rat, dem sie die Zustimmung zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank gestattet. Selbst wenn – wie in einigen Stellungnahmen vertreten – die Ermächtigung des Bundestages qua Gesetz für den Vertreter der Bundesregierung im Rat nicht notwendig und daher eventuell verfassungswidrig wäre⁶, würden durch die Verabschiedung des Gesetzes die Rechte der Abgeordneten oder anderer Organeile des Bundestages nicht berührt, sondern eher erweitert. Daher fehlt es den Abgeordneten an der Antragsbefugnis.

Auch die Zulässigkeit einer **Verfassungsbeschwerde** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG erscheint fraglich. Anhand der Verfassungsbeschwerde sollen natürliche und juristische Personen Eingriffe abwehren können, die von der öffentlichen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland in ihre Grundrechte erfolgen. Damit kommt grundsätzlich in Frage, dass sich Kreditinstitute als juristische Personen etwa auf einen Eingriff in ihr Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG zur Berufsfreiheit berufen. Sie müssen dabei jedoch geltend machen, in ihren Rechten selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt zu sein.⁷ Damit erscheint auch in diesem Fall das Zustimmungsgesetz SSM-VO kein tauglicher Beschwerdegegenstand, da hierin keine Regelungen enthalten sind, die Kreditinstitute unmittelbar betreffen. Als möglicher Beschwerdegegenstand erscheinen allein Maßnahmen, die von der Europäischen Zentralbank im Rahmen der Aufsicht über Kreditinstitute erlassen werden. Dabei handelt es sich aber nicht um einen Akt der öffentlichen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, da die Europäische Zentralbank nicht in die öffentliche Gewalt Deutschlands eingegliedert ist. Kreditinstituten blieben folglich allein Klagemöglichkeiten im Rahmen der europäischen Gerichtsbarkeit.

3. Die demokratische Legitimation der europäischen Bankenaufsicht

Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank stützt sich auf

4 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 93 Rn. 6.

5 Ipsen, Staatsrecht I, 24. Aufl. 2012, Rn. 890.

6 Mayer, Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2013, S. 1. Abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoeerungen/2013/142/Stellungnahmen/index.html> (Stand: 7. Juni 2013).

7 BVerfGE 64, 301, 319; 72, 1, 5 f.; 89, 155, 171.

Art. 127 Abs. 6 AEUV. Diese Norm ermächtigt den Rat, „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank [zu] übertragen“. Ob die Übertragung der Bankenaufsicht in dem in der Verordnung vorgesehen Umfang jedoch tatsächlich auf die geltenden Verträge gestützt werden kann, ist unter Rechtswissenschaftlern umstritten.⁸

Wäre für die vorgesehene Übertragung der Bankenaufsicht Art. 127 Abs. 6 AEUV als Kompetenzgrundlage ausreichend, ergäbe sich die demokratische Legitimation dieser Entscheidung aus der Übertragung dieser Kompetenz und damit der Norm an sich einerseits, sowie der Ausführung der Kompetenz und damit des Sekundärrechtsakts andererseits.

Die in **Art. 127 Abs. 6 AEUV** enthaltene Regelung geht auf den Vertrag von Maastricht 1992 zurück.⁹ Mit dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Maastricht¹⁰ hat der Bundestag als demokratisch legitimes Organ der Bundesrepublik Deutschland der Übertragung dieses Hoheitsrechts auf die Europäische Union zugestimmt. Im Vertrag von Lissabon wurde die Norm dahingehend modifiziert, dass das Europäische Parlament einer Übertragung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute an die Europäische Zentralbank nicht mehr zustimmen muss, sondern lediglich noch angehört wird. Der Norm in ihrer geänderten Fassung stimmte der Bundestag mit dem Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon¹¹ zu. Damit ist die Norm als Primärrecht der Europäischen Union aufgrund der Zustimmung des Bundestages demokratisch legitimiert.

In seinem **Lissabon-Urteil**¹² vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch entschieden, dass zur demokratischen Legitimation von bestimmten Rechtsakten der Europäischen Union die Kompetenzübertragung durch das Zustimmungsgesetz des Bundestages zu den Verträgen nicht ausreicht. Der Bundestag als demokratisch legitimes Organ der Bundesrepublik Deutschland hat weiterhin eine Integrationsverantwortung und muss daher im Entstehungsprozess einer europäischen Norm in besonderen Fällen mitwirken können.¹³ Davon umfasst sind insbesondere „Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen“, sowie „solche politischen Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskur-

8 Siehe hierzu die Ausführungen der Sachverständigen in ihren Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2013, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoerungen/2013/142/Stellungnahmen/index.html> (Stand: 7. Juni 2013).

9 Art. 105 Abs. 6 EGV.

10 Gesetz zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union vom 28. Dezember 1992 (BGBl. 1992 II, S. 1251).

11 Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 vom 8. Oktober 2008 (BGBl. 2008 II S. 1038).

12 BVerfG 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, BVerfGE 123, 267.

13 BVerfG 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, BVerfGE 123, 267, Rn. 236 ff.

siv entfalteteten“.¹⁴ Das Urteil präzisiert weiterhin, dass dies insbesondere die ordentlichen und vereinfachten Vertragsänderungsverfahren betrifft, sowie Fälle, in denen Kompetenzen der EU begründet, erweitert oder geändert werden.¹⁵ Eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, die auf Grundlage des Kompetenztitels des Art. 127 Abs. 6 AEUV erlassen werden soll, ist davon wohl nicht betroffen.¹⁶ Die demokratische Legitimation dieser vorgesehenen Regelungen zur Übertragung der Bankenaufsicht ist daher auch im Hinblick auf die Integrationsverantwortung des Bundestages wohl nicht berührt. Die Bundesregierung und die Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Bundestag¹⁷ machen allerdings geltend, dass der Bundestag wegen der „besonderen Konstellation der vorgesehenen Zuständigkeitsveränderung auf Basis von Artikel 127 Absatz 6 AEUV“ seine Integrationsverantwortung, wie sie durch die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgericht konkretisiert wurde, durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes wahrnehmen soll.

Schließlich stellt sich die Frage, ob aus dem **Demokratieprinzip** gemäß Art. 20 Abs. 1, 2 GG folgt, dass die Bankenaufsicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegen muss.¹⁸ Die demokratische Legitimation könnte betroffen sein, soweit sich die Bankenaufsicht durch die vorgesehenen Regelungen der parlamentarischen Kontrolle entzieht. § 7 Kreditwesengesetz¹⁹ (KWG) normiert, dass die Bankenaufsicht nach gegenwärtiger deutscher Rechtslage von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank ausgeübt wird. Die Möglichkeit einer Übertragung von Aufgaben der Bundesbank auf die Europäische Zentralbank ist bereits in Art. 88 S. 2 GG grundgesetzlich verankert. Dieselbe Norm unterstreicht gerade die Unabhängigkeit der EZB, wie sie auch in Art. 130 AEUV festgeschrieben ist. Dass dadurch der Umfang parlamentarischer Kontrolle reduziert wird, ist eine Folge dieser Unabhängigkeit. Aus der Vernetzung der Europäischen Zentralbank mit den nationalen Zentralbanken und der Mitwirkung eines deutschen Vertreters im EZB-Rat folgt zudem, dass die EZB im Rahmen der Ausübung ihrer Aufgaben nicht vollständig der parlamentarischen Kontrolle enthoben ist.²⁰ Die Ausübung bestimmter Aufgaben durch die EZB in Unabhängigkeit und folglich mit einer gewis-

14 BVerfG 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, E 123, 267, Rn. 249.

15 BVerfG 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, E 123, 267, Rn. 325 ff.; Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, § 2 V 3 d.

16 Für detaillierte Ausführungen hierzu siehe die Stellungnahmen der Sachverständigen zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2013 (Fn. 8).

17 Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, Drs. 17/13470, S. 4. Gleichlautender Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. Juni 2013 auf Drs. 17/13829.

18 Siehe hierzu auch Riecken, Demokratische Kontrolle bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank (EZB), Vermerk vom 14. Mai 2013, Deutscher Bundestag PE 2.

19 Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG) vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1162).

20 Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, 67. EL 2013, Art. 88 Rn. 69.

sen Parlamentsferne ist daher im GG gerade vorgesehen.²¹ Die demokratischen Legitimation der verwaltenden Tätigkeiten der EZB als Aufsichtsbehörde kann sich damit grundsätzlich aus Art. 88 S. 2 GG ergeben.²²

Soweit sich die Regelungen der europäischen Bankenaufsicht, wie sie im Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vorgesehen sind, auf Art. 127 Abs. 6 AEUV stützen können, wären sie wohl ausreichend demokratisch legitimiert.



21 Blumenwitz/Bausback, Gutachtliche Stellungnahme zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die Deutsche Bundesbank und ihre Landeszentralbanken, 2000, S. 18 f.

22 Vgl. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, 67. EL 2013, Art. 83 Rn. 27.