

Ist das deutsche Zustimmungsgesetz zur EU-Bankenaufsicht verfassungswidrig?

VB verfassungsblog.de/ist-das-deutsche-zustimmungsgesetz-zur-eu-bankenaufsicht-verfassungswidrig/

Maximilian Steinbeis Mo 3 Jun 2013

Mo 3 Jun
2013



(c) Volker Kannacher, Flickr CC BY-ND 2.0

Inhaltlich kann man sich kaum ein unauffälligeres Gesetz vorstellen als das [Zustimmungsgesetz zur Europäischen Bankenaufsicht](#), das zurzeit im Bundestag beraten wird. Es umfasst nur zwei Paragraphen, wovon der erste die Regierung ermächtigt, im Rat dem entsprechenden EU-Verordnungsentwurf, nun ja, eben zuzustimmen. Der zweite besagt, dass das Gesetz am Tag nach seiner Verkündung in Kraft tritt.

Was dieses Gesetz zu einem mindestens heiklen, wenn nicht gar drastisch verfassungswidrigen Vorgang macht, ist ein formales Problem, auf das mich der den Lesern dieses Blogs wohl bekannte [Franz Mayer](#) aufmerksam gemacht hat.

Der [Rechtsakt](#), mit dem die Europäische Bankenaufsicht gestärkt werden soll, ist eine Verordnung. EU-Verordnungen wirken bekanntlich, anders als Richtlinien, direkt: Sie entfalten ihre rechtliche Wirkung, ohne dass die nationalen Gesetzgeber dazu noch speziell seinen Willen kundtun müsste. Wenn ein Mitgliedsstaat das nicht möchte, muss er im Rat sein Veto einlegen (was Deutschland aber nicht vorhat).

Woher nimmt der deutsche Gesetzgeber hier das Recht, diese Verordnung mit einem Mal mit einem eigenen Zustimmungsgesetz zu begleiten?

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf steht dazu folgendes:

Die Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht werden bislang auf nationaler Ebene wahrgenommen und sollen nun teilweise auf die EZB übertragen werden. Die vorgesehene Verlagerung besonderer Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht auf die europäische Ebene betrifft Befugnisse, die in Deutschland bislang verantwortlich von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wahrgenommen werden. Zu den vollständig oder teilweise auf die EZB übertragenen Befugnissen zählen etwa die Gewährleistung der Einhaltung von Kapital-, Liquiditäts- und Governance-Anforderungen. In dieser besonderen Konstellation der vorgesehenen Zuständigkeitsveränderung auf Basis von Artikel 127 Absatz 6 AEUV nimmt der Gesetzgeber seine Integrationsverantwortung, die durch die Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgericht konkretisiert wurde, durch ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz wahr.

Das, so Mayer, stimmt aber nicht, und zwar in mehrfacher Hinsicht.

Nach Art. 23 I 2 GG bedarf es eines Zustimmungsgesetzes, wenn Hoheitsrechte vom Bund auf die EU übertragen werden. Diese Übertragung hat aber schon vor mehr als 20 Jahren stattgefunden: Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Zuständigkeit der EU geschaffen, eine Verordnung wie die besagte zu erlassen (heute Art. 127 VI AEUV). Und dem hat der deutsche Gesetzgeber bereits zugestimmt.

Wenn jetzt die EU von dieser Zuständigkeit Gebrauch macht, muss dann erneut der deutsche Gesetzgeber zustimmen? Nein, so Mayer: Dafür gebe es keinerlei europarechtlichen Anhaltspunkt. Dass es sich um ein politisch besonders wichtiges Vorhaben handelt, sei auch keine tragfähige Grundlage für den deutschen Gesetzgeber, tätig zu werden – schließlich sei selbst ein so unbezweifelbar wichtiges Gesetzgebungsvorhaben wie die EU-Kartellverordnung in Kraft getreten, ohne dass der Bundestag dazu noch einmal die Hand heben musste.

Und wie sieht es mit der Integrationsverantwortung und dem [Lissabon-Urteil](#) aus, das die Gesetzesbegründung hier als Kompetenzgrundlage anruft? Das, so Mayer, hilft auch nicht weiter. Von Art. 127 VI AEUV sei im Lissabon-Urteil des BVerfG mit keinem Wort die Rede. Vielmehr habe das BVerfG mit dem Stichwort Integrationsverantwortung im Sinn, zu gewährleisten, dass keine Kompetenzverschiebungen in der Union stattfinden, denen der deutsche Gesetzgeber nicht zugestimmt hat. Die bloße Ausübung bereits längst verschobener Kompetenzen sei davon aber überhaupt nicht berührt. Hier trifft die Integrationsverantwortung allein die Regierung, die sich überlegen muss, ob sie im Rat ihr Veto einlegt oder nicht.

Es gibt also, wenn man Mayer folgt, keine Kompetenzgrundlage für dieses Zustimmungsgesetz. Natürlich könnte der Bundestag eine Erklärung beschließen, wie er die Kompetenzübertragung für Art. 127 VI AEUV verstanden sehen möchte. Er könnte auch, wenn ihn seine Integrationsverantwortung drückt, der Regierung per Plenarbeschluss ein verbindliches Abstimmungsverhalten mit auf den Weg geben. Das darf er alles – aber was er nicht darf, ist ein Zustimmungsgesetz auf Basis von Art. 23 I 2 GG zu beschließen.

Denn damit legt er die Axt an die Grundlagen des Europarechts. Eine solche Einmischung des nationalen Gesetzgebers in das europäische Gesetzgebungsverfahren setzt ein brandgefährliches Präjudiz. Mit den gleichen Argumenten könnten die Mitgliedsstaaten jedes Mal, wenn es ihnen politisch opportun erscheint, gegen EU-Sekundärrechtsakte mit Einstimmigkeitserfordernis den gesamten nationalen Zustimmungsmechanismus samt Referenden etc. mobilisieren. Und das wiederum wäre, auf Deutschland bezogen, nicht nur ein Europarechts-, sondern auch ein Verfassungsverstoß, da Art. 23 I GG die deutschen Verfassungsorgane auf den Grundsatz der Europafreundlichkeit und auf redliche und zuverlässige Mitwirkung an der europäischen Gesetzgebung verpflichtet.

Ob Mayer mit dieser Argumentation im Bundestag Gehör findet, wird sich vielleicht schon heute nachmittag herausstellen. Der Finanzausschuss hält eine Expertenanhörung zu dem Zustimmungsgesetz ab, und Mayer ist geladen. Ich kann leider nicht dabei sein, weil ich heute nachmittag mit [Harold Koh](#) zum Interview verabredet bin (demnächst in diesem Theater).

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Steinbeis, Maximilian: *Ist das deutsche Zustimmungsgesetz zur EU-Bankenaufsicht verfassungswidrig?*, *VerfBlog*, 2013/6/03, <http://verfassungsblog.de/ist-das-deutsche-zustimmungsgesetz-zur-eu-bankenaufsicht-verfassungswidrig/>.