

Die Letztsicherung der Europäischen Bankenabwicklung durch den ESM

Eine Betrachtung unter Berücksichtigung der ESM-Dogmatik und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Beteiligungsrechten und -pflichten des Bundestages

Von Moritz Alexander Erkel

Zusammenfassung des Inhalts:

Der Autor geht Fragen im Zusammenhang mit den von der Euro-Gruppe und der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlägen zur „Weiterentwicklung“ des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu einem Letztsicherungsmechanismus für die Europäische Bankenabwicklungsbehörde (Single Resolution Board - SRB) bzw. den Europäischen Bankenabwicklungsfond (Single Resolution Fund SRF) nach. Beide genannten Vorschläge sehen - mit Abweichungen im Detail - die Einrichtung eines Letztsicherungsinstruments beim ESM mit einem Ausleihvolumen von etwa 60 Mrd. Euro vor, welches dem SRB in Zukunft zur Verfügung stehen soll, wenn dessen Finanzmittel insuffizient sind, um seinen Aufgaben im Rahmen der Bankenabwicklung effektiv nachzukommen. Im Zentrum der diesbezüglichen Untersuchung stehen die dogmatischen Grenzen des ESM-Regelungsgefüges und die Beteiligungsrechte und -pflichten des Deutschen Bundestages vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsautonomie bzw. des Budgetrechts des Bundestages.

In **Teil A** der Arbeit werden die zu untersuchenden Fragen aufgeworfen. Zum einen wird erörtert, inwieweit die Einrichtung und die künftige Tätigkeit eines Letztsicherungsinstruments mit den aus Art. 136 Abs. 3 AEUV und dem ESM-Vertrag ableitbaren Grundprinzipien des ESM vereinbar sind. Zum anderen wird beleuchtet, welche Vorgaben das Grundgesetz zur Beteiligung des deutschen Bundestages bei der Schaffung eines Letztsicherungsinstruments sowie an einzelnen seiner potentiellen künftigen Finanzhilfeoperationen statuiert und inwieweit sich ein solches ESM-Letztsicherungsinstrument mit deutschem Verfassungsrecht in Einklang bringen lässt.

In **Teil B** folgt eine Einordnung des geplanten Letztsicherungsinstruments an der Schnittstelle von ESM und europäischer Bankenunion sowie eine überblicksartige Darstellung der existierenden Vorschläge zur Einrichtung des Instruments. Dabei handelt es sich um den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (COM(2017) 827 final) sowie den Vorschlag der Euro-Gruppe für einen überarbeiteten ESM-Vertrag.

In dem sich daran anschließenden **Teil C** erfolgt eine detaillierte Bestimmung der Grundprinzipien des ESM-Regelwerks, bestehend aus dem Art. 136 Abs. 3 AEUV und dem ESM-Vertrag. Beachtung findet auch die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH sowie die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts. Detailliert herausgearbeitet werden das aus Art. 125 AEUV fließende Erfordernis der Verknüpfung von ESM-Finanzhilfen mit angemessenen Auflagen für den jeweiligen Empfänger (Konditionalitätskriterium), das Erfordernis der Unabdingbarkeit einer ESM-Finanzhilfe zur Wahrung der Finanzstabilität der Eurozone (ultima-ratio-Kriterium) sowie der Kreis zulässiger Finanzhilfeadressaten (Adressatenkriterium), der sich auf ESM-Mitgliedstaaten beschränkt.

Im anschließenden **Teil D** widmen sich die Untersuchungen dem geplanten Letztsicherungsinstrument und seiner Umsetzung. Dabei wird sowohl auf die bereits in **Teil C** gefundenen Untersuchungsergebnisse als auch auf die in **Teil D** selbst aufgeworfenen und beantworteten Fragen nach den Beteiligungsrechten des Bundestages zurückgegriffen. Der Autor befasst sich zunächst mit dem Verhältnis des Letztsicherungsinstruments zu den in **Teil C** herausgearbeiteten Ergebnissen und gelangt zu dem Befund, dass ein Letztsicherungsinstrument der geplanten Art mit dem ESM-Regelungsrahmen, d.h. mit Art. 136 Abs. 3 AEUV und den Grundprinzipien des ESM-Vertrags, nicht vereinbar wäre. Darüber hinaus wird festgestellt, dass auch das in der EU-Bankenabwicklungsverordnung (SRM-VO) normierte Prinzip der Haushaltsneutralität der europäischen Bankenabwicklung gegen die Einrichtung eines Letztsicherungsinstruments beim ESM spricht, da die Haushaltsneutralität bei Anwendung des Letztsicherungsinstruments nicht mehr garantiert werden kann. Sodann rückt die Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligung im Hinblick auf konkrete Finanzhilfeoperationen im Rahmen des geplanten Letztsicherungsinstruments in den Fokus. Zu diesem Zweck legt der Autor die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltsautonomie bzw. der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages dar. Im Anschluss wird diskutiert, welche Modelle eines Letztsicherungsinstruments (Zugriffs- oder Zustimmungslösung) vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung grundsätzlich in Betracht kommen, wobei der Autor zu dem Ergebnis gelangt, dass sich jedenfalls eine Zugriffslösung verbietet. Daraufhin werden die von der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe vorgelegten Vorschläge zur Einrichtung des Letztsicherungsinstruments auf ihre Vereinbarkeit mit den Untersuchungsergebnissen, d.h. dem ESM-Regelungsrahmen und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments, überprüft. Es wird insoweit festgestellt, dass die Vorschläge weder mit dem ESM-Regelungsrahmen, noch mit dem verfassungsrechtlichen Konzept der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages zu vereinbaren sind. Im Anschluss erfolgt eine Untersuchung der Partizipationsrechte des Bundestages hinsichtlich der erforderlichen Legislativakte zur Einrichtung des Letztsicherungsinstruments. Konkret wird der Frage nachgegangen, welche Bundestagsmehrheit für eine Autorisierung der zur Einrichtung des Instruments notwendigen Schritte erforderlich wäre. Diesbezüglich wird festgestellt, dass der Bundestag entsprechende Legislativakte von Verfassungs wegen nicht einmal mit einer potentiell verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit beschließen dürfte, da die Umsetzung der vorliegenden Vorschläge der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe eine Verletzung der Verfassungsidentität, konkret eine Verletzung des zum Verfassungskern gehörenden Prinzips der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Parlaments, zur Folge hätte. Der Autor gelangt daher zu dem Schluss, dass sich eine Umsetzung der Vorschläge aus Sicht der Verfassung verbietet. *Teil D* der Arbeit enthält zudem eine Kurzdarstellung der Möglichkeiten gerichtlichen Vorgehens gegen eventuelle Rechtsverstöße im Zusammenhang mit der Einrichtung des Letztsicherungsinstruments. Es wird - unter Hinweis auf die entsprechenden Schwierigkeiten eines verfassungsgerichtlichen Vorgehens im rechtlichen Umfeld der europäischen Integration - die Möglichkeit aufgezeigt, gegen die verfassungsverletzenden Vorschläge der Europäischen Kommission und der Euro-Gruppe mittels einer Verfassungsbeschwerde und ggf. eines begleitenden Antrags auf einstweilige Anordnung vor dem Bundesverfassungsgericht vorzugehen. Insoweit wird festgestellt, dass der Bürger unter Berufung auf die Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane und unter Hinweis auf die

zu befürchtende Verletzung der Verfassungsidentität vor dem Bundesverfassungsgericht gehört werden muss.

Teil E enthält eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Thesenform und setzt mit einem kurzen Ausblick auf künftige Entwicklungen den Schlusspunkt der Arbeit.