

## Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019

- 2 BvR 1685/14 -

- 2 BvR 2631/14 -

1. Bei der Europäisierung der nationalen Verwaltungsorganisation und der Errichtung von unabhängigen Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union bedarf es eines Mindestmaßes an demokratischer Legitimation und Kontrolle (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG).
2. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ist offen für begrenzte Modifikationen der demokratischen Legitimationsvermittlung, durch die Einflussknicke kompensiert werden können. Das gilt insbesondere für eine effektive gerichtliche Kontrolle oder Kontrollrechte, die dem Parlament spezifische Einflussmöglichkeiten auf Behörden vermitteln und es in die Lage versetzen, eine Letztkontrolle durch eine Änderung oder Aufhebung der Rechtsgrundlagen auszuüben.
3. Eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus ist nicht unbegrenzt zulässig und bedarf der Rechtfertigung. Die Errichtung unabhängiger Agenturen der Europäischen Union begegnet vor diesem Hintergrund keinen grundsätzlichen Einwänden, bleibt aber aus Sicht des Demokratiegebotes prekär.
4. Bundesregierung und Bundestag dürfen am Zustandekommen und an der Umsetzung von Sekundärrecht, das die Grenzen des Integrationsprogramms überschreitet, nicht mitwirken. Der Gesetzgeber darf die Bundesregierung auch nicht dazu ermächtigen, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuzustimmen.
5. Aus Sicht des Grundgesetzes begegnet die Mitwirkung von Bundesregierung und Bundestag am Zustandekommen und an der Umsetzung der SSM-Verordnung (ABI EU Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013, S. 5, 63) und der SRM-Verordnung (ABI EU Nr. L 331 vom 15. Dezember 2010, S. 12) keinen durchgreifenden Bedenken.

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 1685/14 -

- 2 BvR 2631/14 -

Verkündet

am 30. Juli 2019

Fischböck

Amtsinspektorin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle



## IM NAMEN DES VOLKES

### In den Verfahren

#### I. über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn Prof. Dr. S...,
2. des Herrn N...,
3. des Herrn Prof. Dr. S...,
4. des Herrn Dr. S...,
5. des Herrn Prof. Dr. K...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Markus C. Kerber,  
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin -

gegen 1. das Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 25. Juli 2013 (BGBl II S. 1050),

2. die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABI EU Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013, S. 63) in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (ABI EU Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013, S. 5),

3. die Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABI EU Nr. L 331 vom 15. Dezember 2010, S. 12)

**- 2 BvR 1685/14 -**

sowie

II. über die Verfassungsbeschwerde

des Herrn Prof. Dr. Dr. H...,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Markus C. Kerber,  
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin -

gegen 1. das Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 25. Juli 2013 (BGBl II S. 1050),

2. die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABI EU Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013, S. 63) in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (ABI EU Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013, S. 5),

3. die Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABI EU Nr. L 331 vom 15. Dezember 2010, S. 12)

**- 2 BvR 2631/14 -**

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Huber,  
Hermanns,  
Müller,  
Kessal-Wulf,  
König,  
Maidowski,  
Langenfeld

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. November 2018 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

- 1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.**

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Rn.</b>
A. Sachbericht	1
I. Normativer Hintergrund	2
1. SSM-VO-Gesetz	2
2. SSM-Verordnung	3
3. SSM-R-Verordnung	18
4. EBA-Ä-Verordnung	20
5. Änderungen der EBA-Verordnung	21
6. BRRD	23
7. BRRD-E-Verordnung	25
8. BRRD-Umsetzungsgesetz	26
9. Zwischenstaatliches Übereinkommen	28
10. SRM-Verordnung	33
11. SRM-D-Verordnung	39
12. Abwicklungsmechanismusgesetz	40
II. Vorbringen der Beschwerdeführer	41
1. Zulässigkeit	42
2. SSM	43
a) Fehlende primärrechtliche Grundlage	44
b) Rechtsschutzdefizit	50
3. SRM	52
III. Stellungnahmen Äußerungsberechtigter	56
1. Bundesregierung	56
a) Beschwerdegegenstand	57
b) Substantiierung	60
c) Begründetheit	66
2. Deutscher Bundestag	73

a) Zulässigkeit	74
b) Begründetheit	78
3. Weiteres Beschwerdevorbringen	83
IV. Mündliche Verhandlung	84
B. Zulässigkeit	86
I. SSM-VO-Gesetz	87
1. Beschwerdegegenstand	88
2. Beschwerdebefugnis	90
a) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	91
aa) Maßstab	92
bb) Subsumtion	95
b) Art. 14 Abs. 1 GG	97
3. Beschwerdefrist	98
II. SSM-Verordnung und SRM-Verordnung	100
1. Beschwerdegegenstand	101
a) Integrationsverantwortung - Maßstab	102
b) Integrationsverantwortung - Subsumtion	104
aa) SSM-Verordnung	105
bb) SRM-Verordnung	106
2. Beschwerdebefugnis	107
a) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	108
b) Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	111
III. EBA-Ä-Verordnung	112
C. Begründetheit	113
I. Maßstab	114
1. Grundlegender demokratischer Gehalt des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	115
a) Menschenrechtlicher Kern des Demokratieprinzips	116
b) Anspruch auf Demokratie	118
2. Erstreckung auf europäische Integration	119

3. Übertragungskontrolle	120
a) Verbot der Begründung eigener Zuständigkeiten durch die Europäische Union	121
b) Erhaltung der Gestaltungsmacht des Bundestages	122
c) Anforderungen an die demokratische Ausgestaltung der Europäischen Union	124
aa) Verfassungs- und unionsrechtliche Anforderungen	125
bb) Hinreichend bestimmte Ermächtigung	126
cc) Mindestmaß demokratischer Legitimation und Kontrolle	127
(1) Anforderungen an den Zuschnitt unabhängiger Behörden	128
(a) Demokratische Legitimation von Staatshandeln	129
(b) Modifikationen demokratischer Legitimationsvermittlung	130
(c) Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus	132
(2) Unionsrechtliche Dimension	134
dd) Unionsrechtliche Anforderungen an den Zuschnitt unabhängiger Behörden	135
4. Integrationsverantwortung	140
a) Grundlagen und Inhalt	141
b) Folgen für Verfassungsorgane Bundestag und Bundesregierung	143
aa) Mitwirkungsverbot bei Ultra-vires-Akten	144
bb) Folgenbeseitigungspflicht	145
(1) Beobachtungspflichten	146
(2) Pflicht zur Wiederherstellung der Kompetenzordnung	147
c) Ultra-vires-Kontrolle	150
aa) Qualifizierte Kompetenzüberschreitung	151
bb) Strukturelle Bedeutsamkeit	153
5. Ausübungskontrolle	154
6. Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle im Einzelfall	156
II. Subsumtion	157
1. SSM-Verordnung	158

a) Vereinbarkeit mit Art. 127 Abs. 6 AEUV	159
aa) Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV	160
(1) Wortlautauslegung	161
(2) Systematische Auslegung	166
(3) Teleologische Auslegung	169
(4) Historische Auslegung	170
bb) Untersubsumtion	171
(1) Übertragung von Aufsichtsaufgaben auf die EZB	172
(a) Beschränkte Aufsicht über alle Kreditinstitute	173
(b) Geteilte Aufsicht	174
(aa) Bedeutende Kreditinstitute	175
(bb) Weniger bedeutende Kreditinstitute	179
(c) Nicht betroffene Aufsichtsaufgaben	180
(2) Stellung der nationalen Aufsichtsbehörden	183
(a) Verbleibende Aufsichtsaufgaben	184
(b) Rechtssystematische Einordnung	185
(aa) Bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung	186
(bb) Keine Rückdelegation von Aufsichtsaufgaben	187
(α) Keine ausschließliche Zuständigkeit der EZB	188
(αα) Fehlende primärrechtliche Grundlage	189
(β) Mögliche Konsequenzen	194
(γ) Rechtsprechung des EuGH	195
(c) Praktischer Befund	196
cc) Subsidiaritätsprinzip	197
b) Errichtung des Aufsichtsgremiums (Supervisory Board)	198
aa) Vereinbarkeit mit Art. 129 Abs. 1 AEUV	199
bb) Fehlende strukturelle Bedeutsamkeit	202
c) Identitätskontrolle	203
aa) Unabhängigkeit der EZB	208

(1) Einflussknicke	210
(2) Kompensation	212
(a) Rechtsschutz	213
(b) Rechenschafts- und Berichtspflichten gegenüber den Organen der Europäischen Union	216
(c) Rechenschafts- und Berichtspflichten gegenüber nationalen Parlamenten	218
bb) Unabhängigkeit nationaler Behörden	219
(1) Einflussknicke	220
(2) Sachlicher Grund	223
(3) Kompensation	224
(a) Organisatorisch-personelle und sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation	225
(b) Rechtsschutz	229
(c) Informationsrechte des Bundestages	230
2. SRM-Verordnung	231
a) Errichtung und Kompetenzausstattung des Ausschusses	232
aa) Bedenken im Hinblick auf die Kompetenznorm	233
(1) Ermächtigungsgrundlage	234
(a) Keine explizite Grundlage im Primärrecht	235
(b) Rechtsprechung des EuGH zu Art. 114 Abs. 1 AEUV	236
(2) Bedenken gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV als Ermächtigungsgrundlage	240
(a) Wortlautauslegung	241
(b) Systematische Auslegung	242
(c) Teleologische Auslegung	245
(3) Keine offensichtliche Kompetenzüberschreitung bei Beschränkung auf Ausnahmefälle	246
bb) Kein offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Verstoß gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV	247
(1) Anwendung der Kriterien des EuGH	248

(a) Harmonisierung des Binnenmarktes	249
(b) Weitere Voraussetzungen	253
(aa) Hinreichende Bestimmtheit der SRM-Verordnung	254
(bb) Keine Erstreckung auf grundlegende Fragen	260
(cc) Beschränkung der Vergemeinschaftung der Verwaltungszuständigkeiten	261
(c) Sicherung der Stabilität der Finanzsysteme	262
(d) Beschränkter Kreis teilnehmender Mitgliedstaaten	263
(2) Kein offensichtlicher Verstoß bei strikter Handhabung der Kriterien	265
b) Keine Verletzung des verfassungsrechtlichen Identitätskerns	266
aa) Unabhängigkeit des Ausschusses	267
(1) Ernennung der Mitglieder	269
(2) Rechenschaftspflichten	270
(3) Rechtsschutz	274
bb) Kein Identitätsverstoß durch die Unabhängigkeit nationaler Abwicklungsbehörden	278
(1) Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus	279
(a) Legitimation bei der Abwicklung nach nationalem Recht	280
(b) Legitimation bei der Abwicklung nach der SRM- Verordnung	283
(2) Kompensationselemente	285
(a) Organisatorisch-personelle Legitimation	286
(b) Sachlich-inhaltliche Legitimation	287
(c) Weitere Legitimationsfaktoren	288
(d) Bewertung	292
c) Keine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung aufgrund der Bankenabgabe	293
aa) Keine offensichtliche Kompetenzüberschreitung	294
bb) Grundlage für die Erhebung	299
(1) Grundsätzlich kein Abgabenerhebungsrecht der Europäischen Union	300

(2) Keine Erhebungspflicht in der SRM-Verordnung	303
cc) Grundlage für die Übertragung des Aufkommens	306
(1) Kein Verstoß gegen das grundgesetzliche Integrationsprogramm	307
(2) Keine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung	308
3. SSM-VO-Gesetz	310
D. Vorlage an den EuGH (Art. 267 AEUV)	314
I. Maßstab	315
II. Subsumtion	316
1. Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV	317
2. Auslegung von Art. 114 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV	318
E. Auslagenentscheidung	320

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden betreffen die Mitwirkung von Bundesregierung und Deutschem Bundestag an der Errichtung der europäischen Bankenunion. Im Einzelnen richten sie sich gegen das Gesetz zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 25. Juli 2013 (SSM-VO-G), die Mitwirkung von Bundesregierung und Bundestag an der Einführung des Einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) durch die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (SSM-VO) sowie an der Einführung des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) durch die Verordnung (EU) Nr. 806/2014 (SRM-VO). Die Verfassungsbeschwerden wenden sich darüber hinaus gegen die Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 vom 22. Oktober 2013 (EBA-Ä-VO).

1

### **I.**

1. Mit dem SSM-VO-Gesetz ermächtigte der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den deutschen Vertreter im Rat der Europäischen Union, dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 12. September 2012 (COM<2012> 511 final) in der Fassung vom 16. April 2013 zuzustimmen. Die einschlägige Regelung lautet:

2

#### **Artikel 1**

Der deutsche Vertreter im Rat darf dem Vorschlag vom 12. Sep-

tember 2012 für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank in der Fassung vom 16. April 2013 zustimmen. Dies gilt auch für eine gegebenenfalls sprachbereinigte Fassung. Der Vorschlag wird nachstehend veröffentlicht.

2. Die Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank wurde am 15. Oktober 2013 beschlossen (ABI EU Nr. L 287 vom 29. Oktober 2013, S. 63). Sie ist am 3. November 2013 in Kraft getreten (Art. 34 SSM-VO). 3

Nach den Bestimmungen der SSM-Verordnung, die auf Art. 127 Abs. 6 AEUV gestützt ist, besteht der einheitliche Aufsichtsmechanismus aus der EZB und den zuständigen nationalen Behörden (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 SSM-VO). Der EZB werden durch die SSM-Verordnung Aufsichts- und Untersuchungsbefugnisse mit Blick auf Kreditinstitute eingeräumt (Art. 1 Abs. 2 Satz 2, Art. 9 ff. SSM-VO). Auch wird sie ermächtigt, bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen gegen direkt anwendbare Rechtsakte der Europäischen Union Geldbußen in Höhe von bis zu 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes zu verhängen (Art. 18 Abs. 1 SSM-VO). 4

Art. 4 SSM-VO überträgt der EZB für alle Kreditinstitute, die in den Staaten der Eurozone sowie in sonstigen Staaten, mit deren zuständiger nationaler Behörde die EZB eine „enge Zusammenarbeit“ eingegangen ist (Art. 7 SSM-VO), ansässig sind, im Einzelnen aufgelistete Aufgaben, die das gesamte Spektrum des materiellen Bankenaufsichtsrechts abdecken (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2013, S. 15, 18). Die makroprudenzielle Aufsicht verbleibt dagegen im Grundsatz bei den nationalen Aufsichtsbehörden; die EZB kann hier aber strengere Anforderungen festlegen (Art. 5 Abs. 2 SSM-VO). 5

Zulassung und Entzug der Zulassung von Kreditinstituten (Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a SSM-VO) und die Beurteilung der Anzeige des Erwerbs und der Veräußerung qualifizierter Beteiligungen an Kreditinstituten (Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c SSM-VO) sind – unbeschadet der „Bedeutung“ des einzelnen Kreditinstituts – Aufgabe der EZB (Art. 6 Abs. 4 SSM-VO). Hierbei wirkt diese mit den nationalen zuständigen Behörden zusammen (Art. 14 bzw. Art. 15 SSM-VO). Im Übrigen sind die in Art. 4 Abs. 1 SSM-VO aufgeführten Aufgaben zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden geteilt, wobei die „Bedeutung“ eines Kreditinstituts das entscheidende Abgrenzungskriterium darstellt. Gegenüber „bedeutenden“ Kreditinstituten (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 bis 5 SSM-VO) nimmt die EZB alle Aufsichtsaufgaben selbst wahr (Art. 4 Abs. 1 SSM-VO). 6

Als „bedeutend“ ist ein Kreditinstitut einzustufen, wenn entweder der Gesamtwert seiner Aktiva 30 Milliarden Euro übersteigt (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 Ziff. i SSM-VO), das Verhältnis seiner gesamten Aktiva zum Bruttoinlandsprodukt des Mitgliedstaats der Niederlassung 20 % übersteigt, sofern der Gesamtwert der Aktiva nicht unter fünf 7

Milliarden Euro liegt (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 Ziff. ii SSM-VO), oder wenn auf Vorschlag der nationalen Aufsichtsbehörde nach Prüfung durch die EZB eine besondere Bedeutung für die betreffende Volkswirtschaft festgestellt wird (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 Ziff. iii SSM-VO).

Die EZB kann ein Kreditinstitut auch von sich aus als bedeutend einstufen, wenn dieses in mehr als einem Mitgliedstaat eine Tochterbank errichtet hat und die grenzüberschreitenden Aktiva und Passiva den wesentlichen Teil der gesamten Aktiva und Passiva ausmachen (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 3 SSM-VO). Ein Kreditinstitut gilt ferner als bedeutend, wenn für dieses eine direkte öffentliche finanzielle Unterstützung durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beantragt oder entgegengenommen wurde (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 4 SSM-VO). Unabhängig von den vorgenannten Regelungen überwacht die EZB in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten schließlich die drei bedeutendsten Kreditinstitute (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 5 SSM-VO).

8

Für die als weniger bedeutend eingestuften Kreditinstitute sind die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig (Art. 6 Abs. 6 SSM-VO), soweit es nicht um Aufgaben geht, die der EZB vorbehalten sind (Art. 6 Abs. 4 SSM-VO). Zur einheitlichen Wahrnehmung der von den nationalen Aufsichtsbehörden zu erfüllenden Aufgaben erlässt die EZB Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Weisungen (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe a SSM-VO). Sie besitzt zudem die Befugnis, auch gegenüber weniger bedeutenden Kreditinstituten jederzeit selbst tätig zu werden (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe b SSM-VO), oder kann von den besonderen Befugnissen (Informationensuchen, Art. 10 SSM-VO; allgemeine Untersuchungen, Art. 11 SSM-VO; Prüfungen vor Ort, Art. 12 SSM-VO) Gebrauch machen (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe d SSM-VO). Die den nationalen Aufsichtsbehörden zustehenden Befugnisse nach den Art. 10 bis 13 SSM-VO sowie nach nationalem Recht werden hiervon nicht berührt (Art. 6 Abs. 6 UAbs. 2 SSM-VO). Nach Art. 6 Abs. 3 und Abs. 7 Buchstabe b SSM-VO kann die EZB zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben ferner nationale Aufsichtsbehörden um Unterstützung ersuchen.

9

Die EZB beaufsichtigt das Funktionieren des Systems (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe c SSM-VO) und kann ad hoc oder kontinuierlich Informationen von den nationalen Aufsichtsbehörden anfordern (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe e SSM-VO). Für die Ausarbeitung des sogenannten Rahmenwerks (Art. 6 Abs. 7 SSM-VO), das Verfahrensabläufe und Bewertungsmethoden von Kreditinstituten regelt, ist eine Abstimmung zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden vorgesehen (Art. 6 Abs. 7 SSM-VO). Letztere unterstützen die EZB bei der Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben (Art. 6 Abs. 3, Abs. 8, Art. 14 ff. SSM-VO).

10

Die Anträge auf Zulassung von Kreditinstituten (Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a SSM-VO) müssen bei der nationalen Aufsichtsbehörde gestellt werden, die bei Erfüllung der Voraussetzungen einen Beschlussentwurf vorbereitet und diesen der EZB vorlegt (Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 SSM-VO). Widerspricht die EZB nicht innerhalb von zehn Ta-

11

gen, gilt der Beschlussentwurf als genehmigt (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 SSM-VO). Erfüllt ein Kreditinstitut die Zulassungsbedingungen nicht, lehnt die nationale Behörde den Zulassungsantrag ab. Der Beschluss wird dem Antragsteller von der nationalen Aufsichtsbehörde mitgeteilt (Art. 14 Abs. 4 SSM-VO). Wird die Zulassung entzogen, sieht Art. 14 Abs. 5 UAbs. 1 Satz 1 SSM-VO eine Konsultation der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde durch die EZB oder einen diesbezüglichen Vorschlag durch die nationale Aufsichtsbehörde vor.

Anzeigen von Beteiligungsänderungen (Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c SSM-VO) sind, soweit sie nicht im Zusammenhang mit einer Bankenabwicklung stehen, an die zuständige nationale Aufsichtsbehörde zu richten (Art. 15 Abs. 1 SSM-VO). Diese leitet die Anzeige nach Prüfung zusammen mit einem Beschlussentwurf der EZB zu (Art. 15 Abs. 2 SSM-VO), die den angezeigten Erwerb ablehnen kann (Art. 15 Abs. 3 SSM-VO). 12

Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 SSM-VO erklärt sowohl die EZB als auch die nationalen Aufsichtsbehörden, soweit sie im Rahmen der SSM-Verordnung Aufgaben wahrnehmen, für unabhängig. Das betrifft Weisungen und Empfehlungen von Organen und Einrichtungen der Europäischen Union, von Regierungen der Mitgliedstaaten oder sonstigen öffentlichen oder privaten Stellen. Ausdrücklich stellt Art. 19 Abs. 1 Satz 2 SSM-VO die Mitglieder des Aufsichtsgremiums sowie die Mitglieder des Lenkungsausschusses, die dem Aufsichtsgremium angehören, von derartigen Weisungen frei. 13

Die EZB ist dem Europäischen Parlament und dem Rat für den Vollzug der SSM-Verordnung rechenschaftspflichtig (Art. 20 Abs. 1 SSM-VO). Dazu legt sie dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und der Euro-Gruppe jährlich einen Bericht vor (Art. 20 Abs. 2 SSM-VO). Sie beantwortet Fragen, nimmt an Ausschusssitzungen teil und unterliegt der Kontrolle des Europäischen Rechnungshofs (Art. 20 Abs. 4 bis 7 SSM-VO). 14

Nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 SSM-VO gilt Entsprechendes gegenüber den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Diese können begründete Stellungnahmen zu dem Bericht übermitteln (Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 SSM-VO) und die EZB um die Beantwortung von Fragen oder an sie gerichteten Bemerkungen ersuchen (Art. 21 Abs. 2 SSM-VO). Zudem können der Vorsitzende oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums, gemeinsam mit einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörde, zu einem Gedankenaustausch eingeladen werden (Art. 21 Abs. 3 SSM-VO). Art. 21 Abs. 4 SSM-VO stellt klar, dass die nach nationalem Recht vorgesehenen Rechenschaftspflichten der nationalen Aufsichtsbehörden im Hinblick auf deren Zuständigkeiten unberührt bleiben. 15

Art. 24 Abs. 1 SSM-VO regelt die Einrichtung eines administrativen Überprüfungsausschusses, Art. 25 SSM-VO die Trennung der Aufgaben der Bankenaufsicht von den geldpolitischen Funktionen der EZB und Art. 26 Abs. 1 SSM-VO die Errichtung eines Aufsichtsgremiums als internes Organ, das die Planung und Ausführung der 16

Aufgaben wahrnimmt, die der EZB durch die SSM-Verordnung übertragen werden. Nach Art. 30 Abs. 1 SSM-VO werden zur Deckung der mit der Bankenaufsicht durch die EZB verbundenen Aufwendungen von den Kreditinstituten Aufsichtsgebühren erhoben.

Soweit hier von Bedeutung, hat die SSM-Verordnung folgenden Wortlaut:

17

## KAPITEL I

### **Gegenstand und Begriffsbestimmungen**

#### Artikel 1

#### **Gegenstand und Geltungsbereich**

Durch diese Verordnung werden der EZB mit voller Rücksichtnahme auf und unter Wahrung der Sorgfaltspflicht für die Einheit und Integrität des Binnenmarkts auf der Grundlage der Gleichbehandlung der Kreditinstitute mit dem Ziel, Aufsichtsarbitrage zu verhindern, besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen, um einen Beitrag zur Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten sowie zur Stabilität des Finanzsystems in der Union und jedem einzelnen Mitgliedstaat zu leisten.

Die in Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen genannten Institutionen sind von den der EZB gemäß Artikel 4 dieser Verordnung übertragenen Aufsichtsaufgaben ausgenommen. Der Umfang der Aufsichtsaufgaben der EZB beschränkt sich auf die Beaufsichtigung von Kreditinstituten gemäß dieser Verordnung. Durch diese Verordnung werden der EZB keine weiteren Aufsichtsaufgaben, wie beispielsweise Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über zentrale Gegenparteien, übertragen.

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gemäß dieser Verordnung berücksichtigt die EZB unbeschadet des Ziels, die Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten zu gewährleisten, in vollem Umfang die verschiedenen Arten, Geschäftsmodelle und die Größe der Kreditinstitute.

Die Maßnahmen, Vorschläge oder Strategien der EZB dürfen in keiner Weise, weder direkt noch indirekt, einen Mitgliedstaat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten als Ort für die Bereitstellung von Leistungen von Bank- oder anderen Finanzdienstleistungen in jeglicher Währung benachteiligen.

Diese Verordnung berührt nicht die Verantwortlichkeiten und dazu

gehörenden Befugnisse der zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben, die der EZB nicht durch diese Verordnung übertragen wurden.

Diese Verordnung berührt auch nicht die Verantwortlichkeiten und dazu gehörenden Befugnisse der zuständigen oder benannten Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten zur Anwendung von nicht durch einschlägige Rechtsakte der Union vorgesehenen makroprudenziellen Instrumenten.

## KAPITEL II

### **Zusammenarbeit und Aufgaben**

#### Artikel 4

#### **Der EZB übertragene Aufgaben**

(1) Im Rahmen des Artikels 6 ist die EZB im Einklang mit Absatz 3 ausschließlich für die Wahrnehmung der folgenden Aufgaben zur Beaufsichtigung sämtlicher in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstitute zuständig:

a) Zulassung von Kreditinstituten und Entzug der Zulassung von Kreditinstituten vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 14;

b) für in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassene Kreditinstitute, die in einem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat eine Zweigstelle errichten oder grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen wollen, Wahrnehmung der Aufgaben, die die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats nach Maßgabe des einschlägigen Unionsrechts hat;

c) Beurteilung der Anzeige über den Erwerb oder die Veräußerung von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten, außer im Fall einer Bankenabwicklung und vorbehaltlich des Artikels 15;

d) Gewährleistung der Einhaltung der in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 genannten Rechtsakte, die Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute in Bezug auf Eigenmittelanforderungen, Verbriefung, Beschränkungen für Großkredite, Liquidität, Verschuldungsgrad sowie Meldung und Veröffentlichung entsprechender Informationen festlegen;

e) Gewährleistung der Einhaltung der in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 genannten Rechtsakte, die Anforderungen an Kreditinstitute hinsichtlich solider Regelungen für die Unternehmensführung, einschließlich Eignungsanforderungen an die für die Geschäftsführung der Kreditinstitute verantwortlichen Personen, Risikomanage-

mentverfahren, interner Kontrollmechanismen, Vergütungspolitiken und -praktiken sowie wirksamer Verfahren zur Beurteilung der Angemessenheit des internen Kapitals, einschließlich auf internen Ratings basierender Modelle festlegen;

f) Durchführung von aufsichtlichen Überprüfungen – wenn dies angebracht ist auch in Abstimmung mit der EBA – Stresstests und deren etwaiger Veröffentlichung zur Feststellung, ob die Regelungen, Strategien, Verfahren und Mechanismen der Kreditinstitute und ihre Eigenmittelausstattung ein solides Risikomanagement und eine solide Risikoabdeckung gewährleisten, und auf der Grundlage dieser aufsichtlichen Überprüfung Festlegung besonderer zusätzlicher Eigenmittelanforderungen, besonderer Offenlegungspflichten, besonderer Liquiditätsanforderungen und sonstiger Maßnahmen für Kreditinstitute, sofern diese Befugnisse nach dem einschlägigen Unionsrecht ausdrücklich den zuständigen Behörden zustehen;

g) Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis der in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassenen Muttergesellschaften von Kreditinstituten, einschließlich der Finanzholdinggesellschaften und der gemischten Finanzholdinggesellschaften, sowie Mitwirkung an der Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis von Muttergesellschaften, die nicht in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassen sind, einschließlich in Aufsichtskollegien unbeschadet der Beteiligung der nationalen zuständigen Behörden als Beobachter in diesen Aufsichtskollegien;

h) Mitwirkung an der zusätzlichen Beaufsichtigung eines Finanzkonglomerats in Bezug auf zugehörige Kreditinstitute und Wahrnehmung der Aufgaben eines Koordinators, wenn die EZB nach Maßgabe der im einschlägigen Unionsrecht festgelegten Kriterien als Koordinator für ein Finanzkonglomerat benannt ist;

i) Wahrnehmung von Aufsichtsaufgaben in Bezug auf Sanierungspläne und frühzeitiges Eingreifen, wenn ein Kreditinstitut oder eine Gruppe, für die die EZB die konsolidierende Aufsichtsbehörde ist, die geltenden aufsichtsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt oder voraussichtlich nicht erfüllen wird, sowie – nur in den im einschlägigen Unionsrecht für die zuständigen Behörden ausdrücklich vorgesehenen Fällen – in Bezug auf erforderliche strukturelle Änderungen bei Kreditinstituten zur Verhinderung finanzieller Stresssituationen oder von Zusammenbrüchen, jedoch ausschließlich jeglicher Abwicklungsbefugnisse.

(2) Für in einem nicht teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassene Kreditinstitute, die in einem teilnehmenden Mitgliedstaat eine

Zweigstelle errichten oder grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen, nimmt die EZB im Rahmen des Geltungsbereichs von Absatz 1 die Aufgaben wahr, für die die nationalen zuständigen Behörden im Einklang mit dem einschlägigen Unionsrecht verantwortlich sind.

(3) Zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben und mit dem Ziel, hohe Aufsichtsstandards zu gewährleisten, wendet die EZB das einschlägige Unionsrecht an, und wenn dieses Unionsrecht aus Richtlinien besteht, wendet sie die nationalen Rechtsvorschriften an, mit denen diese Richtlinien umgesetzt wurden. Wenn das einschlägige Unionsrecht aus Verordnungen besteht und den Mitgliedstaaten durch diese Verordnungen derzeit ausdrücklich Wahlrechte eingeräumt werden, wendet die EZB auch die nationalen Rechtsvorschriften an, mit denen diese Wahlrechte ausgeübt werden.

Zu diesem Zweck nimmt die EZB – vorbehaltlich des einschlägigen Unionsrechts und insbesondere aller Rechtsakte mit und ohne Gesetzescharakter, einschließlich der Rechtsakte gemäß den Artikeln 290 und 291 AEUV, und im Einklang mit diesen – Leitlinien sowie Empfehlungen an und fasst Beschlüsse. Dabei unterliegt sie insbesondere den von der EBA ausgearbeiteten und von der Kommission gemäß den Artikeln 10 bis 15 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 erlassenen verbindlichen technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards, dem Artikel 16 der genannten Verordnung sowie den Bestimmungen jener Verordnung zum von der EBA im Einklang mit jener Verordnung ausgearbeiteten europäischen Aufsichtshandbuch. Die EZB kann auch Verordnungen erlassen, allerdings nur soweit dies für die Gestaltung oder Festlegung der Modalitäten zur Wahrnehmung der ihr durch die vorliegende Verordnung übertragenen Aufgaben erforderlich ist.

Vor dem Erlass einer Verordnung führt die EZB offene öffentliche Anhörungen durch und analysiert die potenziell anfallenden Kosten und den potenziellen Nutzen, es sei denn, solche Anhörungen und Analysen sind im Verhältnis zum Anwendungsbereich und zu den Auswirkungen der betreffenden Verordnungen oder im Verhältnis zur besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit unangemessen; in diesem Fall begründet die EZB diese Dringlichkeit.

Erforderlichenfalls trägt die EZB in jeglicher teilnehmenden Rolle zur Erstellung eines Entwurfs technischer Regulierungs- bzw. Durchführungsstandards durch die EBA gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 bei oder weist die EBA auf die etwaige Notwen-

digkeit hin, der Kommission einen Entwurf für Standards zur Änderung bestehender technischer Regulierungs- oder Durchführungsstandards vorzulegen.

## Artikel 5

### **Makroprudenzielle Aufgaben und Instrumente**

(2) Vorbehaltlich der Bedingungen der Absätze 4 und 5 kann die EZB erforderlichenfalls anstelle der nationalen zuständigen Behörden oder nationalen benannten Behörden des teilnehmenden Mitgliedstaats strengere als die von diesen festgelegten Anforderungen für Kapitalpuffer, die Kreditinstitute auf der nach dem einschlägigen Unionsrecht jeweils vorgeschriebenen Ebene zusätzlich zu den Eigenmittelanforderungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d dieser Verordnung vorhalten müssen, einschließlich der Quoten für antizyklische Puffer, und strengere Maßnahmen zur Abwendung von Systemrisiken oder makroprudenziellen Risiken auf Ebene der Kreditinstitute vorbehaltlich der in der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und der Richtlinie 2013/36/EU festgelegten Verfahren in den im einschlägigen Unionsrecht ausdrücklich bestimmten Fällen festlegen.

## Artikel 6

### **Zusammenarbeit innerhalb des einheitlichen**

#### **Aufsichtsmechanismus**

(1) Die EZB nimmt ihre Aufgaben innerhalb eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus wahr, der aus der EZB und den nationalen zuständigen Behörden besteht. Die EZB ist dafür verantwortlich, dass der einheitliche Aufsichtsmechanismus wirksam und einheitlich funktioniert.

(2) Sowohl die EZB als auch die nationalen zuständigen Behörden unterliegen der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch.

Unbeschadet der Befugnis der EZB, Informationen, die von den Kreditinstituten regelmäßig zu übermitteln sind, direkt zu erhalten oder direkt auf sie zuzugreifen, stellen die nationalen zuständigen Behörden der EZB insbesondere alle Informationen zur Verfügung, die sie zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben benötigt.

(3) Gegebenenfalls und unbeschadet der Verantwortung und der Rechenschaftspflicht der EZB für die ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben sind die nationalen zuständigen Behörden dafür verantwortlich, die EZB gemäß den Bedingungen des in Ab-

satz 7 dieses Artikels genannten Rahmenwerks bei der Vorbereitung und Durchführung sämtlicher Rechtsakte im Zusammenhang mit den Aufgaben nach Artikel 4 in Bezug auf alle Kreditinstitute, einschließlich bei Überprüfungstätigkeiten, zu unterstützen. Bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach Artikel 4 folgen sie den Anweisungen der EZB.

(4) In Bezug auf die Aufgaben nach Artikel 4 – mit Ausnahme von Absatz 1 Buchstaben a und c – haben die EZB die Zuständigkeiten gemäß Absatz 5 dieses Artikels und die nationalen zuständigen Behörden die Zuständigkeiten gemäß Absatz 6 dieses Artikels – innerhalb des in Absatz 7 dieses Artikels festgelegten Rahmenwerks und vorbehaltlich der darin festgelegten Verfahren – für die Beaufsichtigung folgender Kreditinstitute, Finanzholdinggesellschaften oder gemischter Finanzholdinggesellschaften oder in teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Zweigstellen von in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstituten:

–auf konsolidierter Basis weniger bedeutende Institute, Gruppen oder Zweigstellen, wenn die oberste Konsolidierungsebene in den teilnehmenden Mitgliedstaaten liegt, oder einzeln im speziellen Fall von in teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Zweigstellen von in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstituten. Die Bedeutung wird anhand folgender Kriterien bestimmt:

i)Größe

ii)Relevanz für die Wirtschaft der Union oder eines teilnehmenden Mitgliedstaats

iii)Bedeutung der grenzüberschreitenden Tätigkeiten.

Sofern nicht durch besondere Umstände, die in der Methodik zu benennen sind, gerechtfertigt, gilt in Bezug auf Unterabsatz 1 ein Kreditinstitut, eine Finanzholdinggesellschaft oder eine gemischte Finanzholdinggesellschaft nicht als weniger bedeutend, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

i)der Gesamtwert der Aktiva übersteigt 30 Mrd. EUR,

ii)das Verhältnis der gesamten Aktiva zum BIP des teilnehmenden Mitgliedstaats der Niederlassung übersteigt 20 %, es sei denn, der Gesamtwert der Aktiva liegt unter 5 Mrd. EUR,

iii)nach der Anzeige der nationalen zuständigen Behörde, dass sie ein solches Institut als bedeutend für die betreffende Volkswirtschaft betrachtet, fasst die EZB nach einer umfassenden Bewertung, ein-

schließlich einer Bilanzbewertung, des betreffenden Kreditinstituts ihrerseits einen Beschluss, der diese Bedeutung bestätigt.

Die EZB kann ein Institut auch von sich aus als bedeutend betrachten, wenn es Tochterbanken in mehr als einem teilnehmenden Mitgliedstaat errichtet hat und seine grenzüberschreitenden Aktiva oder Passiva einen wesentlichen Teil seiner gesamten Aktiva oder Passiva darstellen, vorbehaltlich der nach der Methodik festgelegten Bedingungen.

Die Institute, für die eine direkte öffentliche finanzielle Unterstützung durch die EFSF oder den ESM beantragt oder entgegengenommen wurde, gelten nicht als weniger bedeutend.

Ungeachtet der vorhergehenden Unterabsätze und sofern nicht durch besondere Umstände gerechtfertigt, übt die EZB die ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben in Bezug auf die drei bedeutendsten Kreditinstitute in jedem teilnehmenden Mitgliedstaat aus.

(5) In Bezug auf die in Absatz 4 genannten Kreditinstitute und innerhalb des in Absatz 7 festgelegten Rahmenwerks

a) erlässt die EZB gegenüber den nationalen zuständigen Behörden Verordnungen, Leitlinien oder allgemeine Weisungen, nach denen die nationalen zuständigen Behörden die Aufgaben nach Artikel 4 – mit Ausnahme von Absatz 1 Buchstaben a und c – wahrnehmen und Aufsichtsbeschlüsse fassen.

Diese Weisungen können sich auf die besonderen Befugnisse nach Artikel 16 Absatz 2 in Bezug auf Gruppen oder Arten von Kreditinstituten beziehen, um die Kohärenz der Aufsichtsergebnisse innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus sicherzustellen;

b) kann die EZB jederzeit von sich aus, wenn dies für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist, nach Konsultation der nationalen zuständigen Behörden oder auf Ersuchen einer nationalen zuständigen Behörde beschließen, sämtliche einschlägigen Befugnisse in Bezug auf ein oder mehrere in Absatz 4 genannte Kreditinstitute unmittelbar selbst auszuüben, einschließlich in den Fällen, in denen eine indirekte finanzielle Unterstützung durch die EFSF oder den ESM beantragt oder entgegengenommen wurde;

c) übt die EZB auf der Grundlage der in diesem Artikel und insbesondere in Absatz 7 Buchstabe c festgelegten Zuständigkeiten und Verfahren die Aufsicht über das Funktionieren des Systems aus;

d) kann die EZB jederzeit von den in den Artikeln 10 bis 13 genannten Befugnissen Gebrauch machen;

e) kann die EZB auch auf Ad-hoc-Basis oder auf kontinuierlicher Basis Informationen von den nationalen zuständigen Behörden über die Ausübung der von ihnen gemäß diesem Artikel wahrgenommenen Aufgaben anfordern.

(6) Unbeschadet des Absatzes 5 dieses Artikels nehmen die nationalen zuständigen Behörden in Bezug auf die in Absatz 4 Unterabsatz 1 dieses Artikels genannten Kreditinstitute innerhalb des in Absatz 7 dieses Artikels genannten Rahmenwerks und vorbehaltlich der darin festgelegten Verfahren die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b, d bis g und i genannten Aufgaben wahr und sind für diese sowie für die Annahme aller einschlägigen Aufsichtsbeschlüssen verantwortlich.

Unbeschadet der Artikel 10 bis 13 behalten die nationalen zuständigen Behörden und die nationalen benannten Behörden die Befugnis, nach nationalem Recht Informationen von Kreditinstituten, Holdinggesellschaften, gemischten Holdinggesellschaften und Unternehmen, die in die konsolidierte Finanzlage eines Kreditinstituts einbezogen sind, einzuholen und vor Ort Prüfungen dieser Kreditinstitute, Holdinggesellschaften, gemischten Holdinggesellschaften und Unternehmen durchzuführen. Die nationalen zuständigen Behörden unterrichten die EZB im Einklang mit dem in Absatz 7 dieses Artikels festgelegten Rahmenwerks über die gemäß diesem Absatz ergriffenen Maßnahmen und koordinieren diese in enger Zusammenarbeit mit der EZB.

Die nationalen zuständigen Behörden erstatten der EZB regelmäßig Bericht über die Ausübung der von ihnen gemäß diesem Artikel wahrgenommenen Aufgaben.

(7) Die EZB nimmt in Abstimmung mit den nationalen zuständigen Behörden und auf Grundlage eines Vorschlags des Aufsichtsgremiums ein Rahmenwerk zur Gestaltung der praktischen Modalitäten für die Durchführung dieses Artikels an und veröffentlicht ihn. Das Rahmenwerk umfasst zumindest Folgendes:

a) die besondere Methodik für die Bewertung der in Absatz 4 Unterabsätze 1 bis 3 genannten Kriterien, die Umstände, unter denen Absatz 4 Unterabsatz 4 für ein bestimmtes Kreditinstitut nicht mehr gilt, und die sich ergebenden Vereinbarungen für die Durchführung der Absätze 5 und 6. Diese Vereinbarungen und die Methodik für die Bewertung der in Absatz 4 Unterabsätze 1 bis 3 genannten Kri-

terien werden überprüft, um wichtige Änderungen zu berücksichtigen, und stellen sicher, dass – wenn ein Kreditinstitut als bedeutend oder als weniger bedeutend eingestuft wurde – diese Bewertung nur aufgrund wesentlicher und nicht vorübergehender Änderungen von Umständen, insbesondere der Umstände, die sich auf die Situation des Kreditinstituts beziehen und die für diese Bewertung von Belang sind, geändert wird;

b) die Festlegung der Verfahren, einschließlich Fristen, und die Möglichkeit, Beschlussentwürfe zur Übermittlung an die EZB zur Berücksichtigung auszuarbeiten, betreffend das Verhältnis zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden in Bezug auf die Beaufsichtigung von Kreditinstituten, die gemäß Absatz 4 nicht als weniger bedeutend betrachtet werden;

c) die Festlegung der Verfahren, einschließlich Fristen, für das Verhältnis zwischen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden in Bezug auf die Beaufsichtigung von Kreditinstituten, die gemäß Absatz 4 als weniger bedeutend betrachtet werden. Diese Verfahren verpflichten die nationalen zuständigen Behörden insbesondere je nach den in dem Rahmenwerk festgelegten Fällen,

i) die EZB über jedes wesentliche Aufsichtsverfahren zu informieren,

ii) auf Ersuchen der EZB bestimmte Aspekte des Verfahrens weiter zu bewerten,

iii) der EZB Entwürfe von wesentlichen Aufsichtsbeschlüssen zu übermitteln, zu denen die EZB eine Stellungnahme abgeben kann.

(8) Wird die EZB bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben von nationalen zuständigen Behörden oder nationalen benannten Behörden unterstützt, so halten die EZB und die nationalen zuständigen Behörden dabei die in den einschlägigen Rechtsakten der Union enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich der Verteilung der Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden verschiedener Mitgliedstaaten ein.

## Artikel 7

### **Enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist**

(1) Innerhalb der Grenzen dieses Artikels nimmt die EZB die Aufgaben in den in Artikel 4 Absätze 1 und 2 sowie in Artikel 5 genannten Bereichen in Bezug auf Kreditinstitute wahr, die in einem Mit-

gliedstaat niedergelassen sind, dessen Währung nicht der Euro ist, wenn zwischen der EZB und der nationalen zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats eine enge Zusammenarbeit nach Maßgabe dieses Artikels eingegangen wurde.

Zu diesem Zweck kann die EZB Anweisungen an die nationale zuständige Behörde oder die nationalen benannten Behörden des teilnehmenden Mitgliedstaats richten, dessen Währung nicht der Euro ist.

(2) Die EZB geht in der Form des Erlasses eines Beschlusses eine enge Zusammenarbeit mit der nationalen zuständigen Behörde eines teilnehmenden Mitgliedstaats ein, dessen Währung nicht der Euro ist, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a) der betreffende Mitgliedstaat teilt den anderen Mitgliedstaaten, der Kommission, der EZB und der EBA sein Ersuchen mit, eine enge Zusammenarbeit nach Maßgabe von Artikel 6 mit der EZB hinsichtlich der Wahrnehmung der Aufgaben nach den Artikeln 4 und 5 in Bezug auf sämtliche in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassenen Kreditinstitute einzugehen;

b) in der Mitteilung verpflichtet sich der betreffende Mitgliedstaat,  
– sicherzustellen, dass seine nationale zuständige Behörde bzw. seine nationale benannte Behörde allen Leitlinien und Aufforderungen der EZB nachkommen wird; und

– sämtliche Informationen zu den in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen Kreditinstituten vorzulegen, die die EZB zum Zwecke der Durchführung einer umfassenden Bewertung dieser Kreditinstitute möglicherweise anfordert.

c) der betreffende Mitgliedstaat hat einschlägige nationale Rechtsvorschriften erlassen, die gewährleisten, dass seine nationale zuständige Behörde verpflichtet ist, sämtliche Maßnahmen in Bezug auf Kreditinstitute zu ergreifen, zu denen die EZB im Einklang mit Absatz 4 auffordert.

(3) Der Beschluss nach Absatz 2 wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Der Beschluss gilt nach Ablauf von 14 Tagen nach seiner Veröffentlichung.

(4) Ist die EZB der Auffassung, dass die nationale zuständige Behörde eines betreffenden Mitgliedstaats in Bezug auf ein Kreditinstitut, eine Finanzholdinggesellschaft oder eine gemischte Finanzholdinggesellschaft eine Maßnahme im Zusammenhang mit den Aufgaben nach Absatz 1 ergreifen sollte, so richtet sie unter Vorga-

be eines entsprechenden Zeitrahmens Anweisungen an diese Behörde.

Dieser Zeitrahmen sollte mindestens 48 Stunden betragen, sofern nicht eine frühzeitigere Durchführung unabdingbar ist, um einen nicht wieder gutzumachenden Schaden abzuwenden. Die nationale zuständige Behörde des betroffenen Mitgliedstaats ergreift gemäß der in Absatz 2 Buchstabe c genannten Verpflichtung alle notwendigen Maßnahmen.

(5) Die EZB kann beschließen, dem betroffenen Mitgliedstaat in den folgenden Fällen eine Verwarnung dahingehend zu erteilen, dass die enge Zusammenarbeit ausgesetzt oder beendet wird, sofern keine entscheidenden Korrekturmaßnahmen ergriffen werden:

a) der betroffene Mitgliedstaat erfüllt nach Auffassung der EZB nicht länger die Voraussetzungen nach Absatz 2 Buchstaben a bis c, oder

b) die nationale zuständige Behörde des betroffenen Mitgliedstaats handelt nach Auffassung der EZB nicht gemäß der Verpflichtung nach Absatz 2 Buchstabe c.

Werden innerhalb von 15 Tagen nach Mitteilung einer solchen Verwarnung keine Korrekturmaßnahmen ergriffen, so kann die EZB die enge Zusammenarbeit mit diesem Mitgliedstaat aussetzen oder beenden.

Der Beschluss über die Aussetzung oder die Beendigung der engen Zusammenarbeit wird dem betreffenden Mitgliedstaat mitgeteilt und im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. In dem Beschluss wird der Zeitpunkt angegeben, ab dem er gilt, wobei der Wirksamkeit der Aufsicht und den legitimen Interessen von Kreditinstituten gebührend Rechnung getragen wird.

(6) Nach Ablauf von drei Jahren nach dem Datum der Veröffentlichung des Beschlusses der EZB zur Aufnahme einer engen Zusammenarbeit im Amtsblatt der Europäischen Union kann ein Mitgliedstaat die EZB jederzeit um die Beendigung der engen Zusammenarbeit ersuchen. In dem Ersuchen werden die Gründe für die Beendigung erläutert, gegebenenfalls einschließlich der potenziellen erheblichen nachteiligen Auswirkungen hinsichtlich der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit des Mitgliedstaats. In diesem Fall leitet die EZB unverzüglich den Erlass eines Beschlusses zur Beendigung der engen Zusammenarbeit ein und gibt den Zeitpunkt an, ab dem er gilt – spätestens innerhalb von drei Monaten –, wobei der Wirksamkeit der Aufsicht und den legitimen Interessen von Kreditin-

stituten gebührend Rechnung getragen wird. Der Beschluss wird im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

(7) Teilt ein teilnehmender Mitgliedstaat, dessen Währung nicht der Euro ist, der EZB im Einklang mit Artikel 26 Absatz 8 in einer begründeten Stellungnahme mit, dass er dem Widerspruch des EZB-Rates gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums nicht zustimmt, so äußert sich der EZB-Rat innerhalb einer Frist von 30 Tagen zu dieser begründeten Stellungnahme des Mitgliedstaats, wobei er seinen Widerspruch unter Angabe seiner Gründe entweder bestätigt oder zurückgezogen.

Bestätigt der EZB-Rat seinen Widerspruch, kann der teilnehmende Mitgliedstaat, dessen Währung nicht der Euro ist, der EZB mitteilen, dass er durch den möglichen Beschluss betreffend einen etwaigen geänderten Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums nicht gebunden ist.

Die EZB erwägt dann unter gebührender Berücksichtigung der Wirksamkeit der Aufsicht die Möglichkeit einer Aussetzung oder Beendigung der engen Zusammenarbeit mit diesem Mitgliedstaat und erlässt diesbezüglich einen Beschluss.

Die EZB berücksichtigt dabei insbesondere Folgendes:

a) ob das Absehen von einer solchen Aussetzung oder Beendigung die Integrität des einheitlichen Aufsichtsmechanismus gefährden oder erhebliche nachteilige Auswirkungen hinsichtlich der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten haben könnte;

b) ob eine solche Aussetzung oder Beendigung erhebliche nachteilige Auswirkungen hinsichtlich der haushaltspolitischen Verantwortlichkeit des Mitgliedstaats haben könnte, der seine begründete Stellungnahme gemäß Artikel 26 Absatz 8 mitgeteilt hat;

c) ob die betroffene nationale zuständige Behörde nachweislich Maßnahmen ergriffen hat, die nach Auffassung der EZB

– gewährleisten, dass die Kreditinstitute in dem Mitgliedstaat, der seine begründete Stellungnahme gemäß dem vorherigen Unterabsatz mitgeteilt hat, keine günstigere Behandlung erhalten als die Kreditinstitute in den anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten, und

– zur Erreichung der Ziele des Artikels 1 und zur Gewährleistung der Einhaltung des einschlägigen Unionsrechts genauso wirksam sind wie der Beschluss des EZB-Rates gemäß Unterabsatz 2 dieses Absatzes.

Die EZB berücksichtigt diese Erwägungen in ihrem Beschluss und teilt sie dem betroffenen Mitgliedstaat mit.

(8) Lehnt ein teilnehmender Mitgliedstaat, dessen Währung nicht der Euro ist, einen Beschlusssentwurf des Aufsichtsgremiums ab, so teilt er dem EZB-Rat seine Ablehnung in einer begründeten Stellungnahme innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Erhalt des Beschlusssentwurfs mit. Das Aufsichtsgremium beschließt dann innerhalb von fünf Arbeitstagen in der Sache unter umfassender Berücksichtigung jener Gründe und erläutert dem betroffenen Mitgliedstaat seinen Beschluss schriftlich. Der betroffene Mitgliedstaat kann die EZB ersuchen, die enge Zusammenarbeit unmittelbar zu beenden, und ist durch den anschließenden Beschluss nicht gebunden.

(9) Ein Mitgliedstaat, der seine enge Zusammenarbeit mit der EZB beendet hat, darf vor Ablauf von drei Jahren nach Veröffentlichung des EZB-Beschlusses zur Beendigung der engen Zusammenarbeit im Amtsblatt der Europäischen Union keine erneute enge Zusammenarbeit mit ihr eingehen.

### KAPITEL III

#### **Befugnisse der EZB**

##### Artikel 9

#### **Aufsichts- und Untersuchungsbefugnisse**

(1) Ausschließlich zum Zweck der Wahrnehmung der ihr nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 und Artikel 5 Absatz 2 übertragenen Aufgaben gilt die EZB nach Maßgabe des einschlägigen Unionsrechts in den teilnehmenden Mitgliedstaaten je nach Sachlage als die zuständige oder die benannte Behörde.

Ausschließlich zu demselben Zweck hat die EZB sämtliche in dieser Verordnung genannten Befugnisse und Pflichten. Ebenso hat sie sämtliche Befugnisse und Pflichten, die zuständige und benannte Behörden nach dem einschlägigen Unionsrecht haben, sofern diese Verordnung nichts anderes vorsieht. Insbesondere hat die EZB die in den Abschnitten 1 und 2 dieses Kapitels genannten Befugnisse.

Soweit zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben erforderlich, kann die EZB die nationalen Behörden durch Anweisung auffordern, gemäß und im Einklang mit ihrem jeweiligen nationalen Recht von ihren Befugnissen in den Fällen Gebrauch zu machen, in denen diese Verordnung der EZB die ent-

sprechenden Befugnisse nicht übertragen hat. Die nationalen Behörden unterrichten die EZB in vollem Umfang über die Ausübung dieser Befugnisse.

(2) Die EZB übt die Befugnisse nach Absatz 1 dieses Artikels im Einklang mit den in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 genannten Rechtsakten aus. Bei der Ausübung ihrer jeweiligen Aufsichts- und Untersuchungsbefugnisse arbeiten die EZB und die nationalen zuständigen Behörden eng zusammen.

(3) Abweichend von Absatz 1 dieses Artikels übt die EZB in Bezug auf Kreditinstitute, die in teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind, deren Währung nicht der Euro ist, ihre Befugnisse gemäß Artikel 7 aus.

Abschnitt 1

## **Untersuchungsbefugnisse**

Artikel 10

### **Informationensuchen**

(1) Unbeschadet der Befugnisse nach Artikel 9 Absatz 1 und vorbehaltlich der im einschlägigen Unionsrecht vorgesehenen Bedingungen kann die EZB von den folgenden juristischen oder natürlichen Personen vorbehaltlich des Artikels 4 die Vorlage sämtlicher Informationen verlangen, die sie für die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben benötigt, einschließlich der Informationen, die in regelmäßigen Abständen und in festgelegten Formaten zu Aufsichts- und entsprechenden Statistikzwecken zur Verfügung zu stellen sind:

a) Kreditinstitute, die in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind,

b) Finanzholdinggesellschaften, die in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind,

c) gemischte Finanzholdinggesellschaften, die in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind,

d) gemischte Holdinggesellschaften, die in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind,

e) Personen, die zu den Körperschaften im Sinne der Buchstaben a bis d gehören,

f) Dritte, auf die die unter den Buchstaben a bis d genannten Unternehmen Funktionen oder Tätigkeiten ausgelagert haben.

(2) Die in Absatz 1 genannten Personen stellen die verlangten Informationen zur Verfügung. Vorschriften über die Geheimhaltung führen nicht dazu, dass Personen von der Pflicht freigestellt werden, diese Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung dieser Informationen gilt nicht als Verstoß gegen die Geheimhaltungspflicht.

(3) Erhält die EZB Informationen direkt von den in Absatz 1 genannten juristischen oder natürlichen Personen, so übermittelt sie diese den betroffenen nationalen zuständigen Behörden.

## Artikel 11

### **Allgemeine Untersuchungen**

(1) Zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben kann die EZB vorbehaltlich anderer Bedingungen nach dem einschlägigen Unionsrecht im Hinblick auf jede in Artikel 10 Absatz 1 genannte Person, die in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassen oder ansässig ist, alle erforderlichen Untersuchungen durchführen.

Zu diesem Zweck hat die EZB das Recht,

- a) die Vorlage von Unterlagen zu verlangen,
- b) die Bücher und Aufzeichnungen von Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 zu prüfen und Kopien oder Auszüge dieser Bücher und Aufzeichnungen anzufertigen,
- c) von einer Person im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 oder deren Vertretern oder Mitarbeitern schriftliche oder mündliche Erklärungen einzuholen,
- d) jede andere Person zu befragen, die dieser Befragung zum Zweck der Einholung von Informationen über den Gegenstand einer Untersuchung zustimmt.

(2) Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 müssen sich den durch einen Beschluss der EZB eingeleiteten Untersuchungen unterziehen.

Behindert eine Person die Durchführung einer Untersuchung, leistet die nationale zuständige Behörde des teilnehmenden Mitgliedstaats, in dem sich die betroffenen Räumlichkeiten befinden, die erforderliche Amtshilfe im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Recht, einschließlich – in den in den Artikeln 12 und 13 genannten Fällen – Hilfe beim Zugang der EZB zu den Geschäftsräumen von juristischen Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1, so dass

die obengenannten Rechte ausgeübt werden können.

## Artikel 12

### **Prüfungen vor Ort**

(1) Zur Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben kann die EZB vorbehaltlich anderer Bedingungen nach dem einschlägigen Unionsrecht im Einklang mit Artikel 13 und nach vorheriger Unterrichtung der betroffenen nationalen zuständigen Behörde alle erforderlichen Prüfungen vor Ort in den Geschäftsräumen von juristischen Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 und von sonstigen Unternehmen, die in die Beaufsichtigung auf konsolidierter Basis einbezogen sind und für die die EZB nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g die konsolidierende Aufsichtsbehörde ist, durchführen. Die EZB kann die Prüfung vor Ort ohne vorherige Mitteilung an diese juristischen Personen durchführen, wenn die ordnungsgemäße Durchführung und die Effizienz der Prüfung dies erfordern.

(2) Die Bediensteten der EZB und sonstige von ihr zur Durchführung der Prüfungen vor Ort bevollmächtigte Personen sind befugt, die Geschäftsräume und Grundstücke der juristischen Personen, gegen die sich der Beschluss der EZB über die Einleitung einer Untersuchung richtet, zu betreten, und verfügen über sämtliche in Artikel 11 Absatz 1 genannten Befugnisse.

(3) Prüfungen vor Ort bei juristischen Personen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 erfolgen auf der Grundlage eines Beschlusses der EZB.

(4) Die Bediensteten der nationalen zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem die Prüfung vorgenommen werden soll, sowie andere von dieser Behörde entsprechend bevollmächtigte oder bestellte Begleitpersonen unterstützen unter Aufsicht und Koordination der EZB die Bediensteten der EZB und sonstige von ihr bevollmächtigte Personen aktiv. Sie verfügen hierzu über die in Absatz 2 genannten Befugnisse. Die Bediensteten der nationalen zuständigen Behörde des betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaats haben ferner das Recht, an den Prüfungen vor Ort teilzunehmen.

(5) Stellen die Bediensteten der EZB und andere von ihr bevollmächtigte oder bestellte Begleitpersonen fest, dass sich eine Person einer nach Maßgabe dieses Artikels angeordneten Prüfung widersetzt, so leistet die nationale zuständige Behörde des betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaats im Einklang mit ihrem nationalen Recht die erforderliche Amtshilfe. Soweit dies für die Prü-

fung erforderlich ist, schließt diese Amtshilfe die Versiegelung jeglicher Geschäftsräume und Bücher oder Aufzeichnungen ein. Verfügt die betreffende nationale zuständige Behörde nicht über die dafür erforderliche Befugnis, so nutzt sie ihre Befugnisse, um die erforderliche Amtshilfe von anderen nationalen Behörden anzufordern.

#### Artikel 13

### **Gerichtliche Genehmigung**

(1) Ist für eine Prüfung vor Ort nach Artikel 12 Absätze 1 und 2 oder für die Amtshilfe nach Artikel 12 Absatz 5 nach nationalem Recht eine gerichtliche Genehmigung erforderlich, so muss diese eingeholt werden.

(2) Wird eine Genehmigung nach Absatz 1 dieses Artikels beantragt, so prüft das nationale Gericht, ob der Beschluss der EZB echt ist und ob die beabsichtigten Zwangsmaßnahmen im Hinblick auf den Gegenstand der Prüfung nicht willkürlich oder unverhältnismäßig sind. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Zwangsmaßnahmen kann das nationale Gericht die EZB um detaillierte Erläuterungen bitten, insbesondere in Bezug auf die Gründe, aus denen die EZB annimmt, dass ein Verstoß gegen die in Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 genannten Rechtsakte vorliegt, sowie die Schwere des mutmaßlichen Verstoßes und die Art der Beteiligung der den Zwangsmaßnahmen unterworfenen Person. Das nationale Gericht prüft jedoch weder die Notwendigkeit der Prüfung noch verlangt es die Übermittlung der in den Akten der EZB enthaltenen Informationen. Die Rechtmäßigkeit des Beschlusses der EZB unterliegt ausschließlich der Prüfung durch den EuGH.

#### Abschnitt 2

### **Besondere Aufsichtsbefugnisse**

#### Artikel 14

### **Zulassung**

(1) Anträge auf Zulassung zur Aufnahme der Tätigkeit eines Kreditinstituts in einem teilnehmenden Mitgliedstaat werden bei den nationalen zuständigen Behörden des Mitgliedstaats eingereicht, in dem das Kreditinstitut seinen Sitz haben soll, im Einklang mit den Anforderungen des einschlägigen nationalen Rechts.

(2) Erfüllt der Antragsteller alle Zulassungsbedingungen des einschlägigen nationalen Rechts dieses Mitgliedstaats, so erlässt die nationale zuständige Behörde innerhalb der im einschlägigen nationalen Recht festgelegten Frist einen Beschlussentwurf, mit dem der

EZB die Erteilung der Zulassung vorgeschlagen wird. Der Beschlussentwurf wird der EZB und dem Antragsteller mitgeteilt. Andernfalls lehnt die nationale zuständige Behörde den Antrag auf Zulassung ab.

(3) Der Beschlussentwurf gilt als von der EZB angenommen, wenn sie nicht innerhalb eines Zeitraums von höchstens zehn Arbeitstagen, der in hinreichend begründeten Fällen einmal um den gleichen Zeitraum verlängert werden kann, widerspricht. Die EZB erhebt nur dann Widerspruch gegen den Beschlussentwurf, wenn die Voraussetzungen des einschlägigen Unionsrechts für die Zulassung nicht erfüllt sind. Sie teilt die Gründe für die Ablehnung schriftlich mit.

(4) Der gemäß den Absätzen 2 und 3 erlassene Beschluss wird dem Antragsteller von der nationalen zuständigen Behörde mitgeteilt.

(5) Vorbehaltlich des Absatzes 6 kann die EZB die Zulassung von sich aus nach Konsultation der nationalen zuständigen Behörde des teilnehmenden Mitgliedstaats, in dem das Kreditinstitut niedergelassen ist, oder auf Vorschlag einer solchen nationalen zuständigen Behörde in den im Unionsrecht festgelegten Fällen entziehen. Diese Konsultation stellt insbesondere sicher, dass die EZB vor einem Beschluss über den Entzug einer Zulassung den nationalen Behörden ausreichend Zeit einräumt, um über die notwendigen Korrekturmaßnahmen, einschließlich etwaiger Abwicklungsmaßnahmen, zu entscheiden, und diesen Rechnung trägt.

Ist nach Auffassung der nationalen zuständigen Behörde, die die Zulassung gemäß Absatz 1 vorgeschlagen hat, die Zulassung nach dem einschlägigen nationalen Recht zu entziehen, so legt sie der EZB einen entsprechenden Vorschlag vor. In diesem Fall erlässt die EZB einen Beschluss über den vorgeschlagenen Entzug der Zulassung, wobei sie die von der nationalen zuständigen Behörde vorgelegte Begründung in vollem Umfang berücksichtigt.

Artikel 15

### **Beurteilung des Erwerbs von qualifizierten Beteiligungen**

(1) Ungeachtet der Ausnahmen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c werden alle Anzeigen über den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung an einem in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassenen Kreditinstitut und alle damit zusammenhängenden Informationen im Einklang mit dem einschlägigen, auf die Rechtsakte nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 gestützten nationalen Recht an die nationalen zuständigen Behörden gerichtet, in dem das Kreditinsti-

tut niedergelassen ist.

(2) Die nationale zuständige Behörde prüft den geplanten Erwerb und leitet die Anzeige gemeinsam mit einem Vorschlag für einen Beschluss, mit dem der Erwerb auf Grundlage der in den Rechtsakten nach Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 festgelegten Kriterien abgelehnt oder nicht abgelehnt wird, der EZB spätestens zehn Arbeitstage vor Ablauf des jeweiligen im Unionsrecht festgelegten Beurteilungszeitraums zu und unterstützt die EZB nach Maßgabe des Artikels 6.

(3) Die EZB beschließt auf Grundlage der Beurteilungskriterien des Unionsrechts und im Einklang mit den darin geregelten Verfahren und innerhalb des darin festgelegten Beurteilungszeitraums, ob der Erwerb abzulehnen ist.

Artikel 18

### **Verwaltungssanktionen**

(1) Wenn Kreditinstitute, Finanzholdinggesellschaften oder gemischte Finanzholdinggesellschaften vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine Anforderung aus direkt anwendbaren Rechtsakten der Union verstoßen und den zuständigen Behörden nach dem Unionsrecht wegen dieses Verstoßes die Möglichkeit, Verwaltungsgeldbußen zu verhängen, zur Verfügung gestellt wird, kann die EZB für die Zwecke der Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben Verwaltungsgeldbußen bis zur zweifachen Höhe der aufgrund des Verstoßes erzielten Gewinne oder verhinderten Verluste – sofern diese sich beziffern lassen – oder von bis zu 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes im Sinne des einschlägigen Unionsrechts einer juristischen Person im vorangegangenen Geschäftsjahr oder gegebenenfalls andere im einschlägigen Unionsrecht vorgesehene Geldbußen verhängen.

KAPITEL IV

### **Organisatorische Grundsätze**

Artikel 19

#### **Unabhängigkeit**

(1) Bei der Wahrnehmung der der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben handeln die EZB und die nationalen zuständigen Behörden, die innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus handeln, unabhängig. Die Mitglieder des Aufsichtsgremiums und des Lenkungsausschusses handeln unabhängig und objektiv im Interesse der Union als Ganzes und dürfen von den Organen

oder Einrichtungen der Union, von der Regierung eines Mitgliedstaats oder von öffentlichen oder privaten Stellen weder Weisungen anfordern noch entgegennehmen.

(2) Die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten und alle anderen Einrichtungen achten diese Unabhängigkeit.

(3) Nachdem das Aufsichtsgremium die Notwendigkeit eines Verhaltenskodexes geprüft hat, erstellt und veröffentlicht der EZB-Rat einen Verhaltenskodex für die Mitarbeiter und leitenden Angestellten der EZB, die an der Bankenaufsicht beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf Interessenkonflikte.

## Artikel 20

### **Rechenschaftspflicht und Berichterstattung**

(1) Die EZB ist nach Maßgabe dieses Kapitels dem Europäischen Parlament und dem Rat für die Durchführung dieser Verordnung rechenschaftspflichtig.

(2) Die EZB legt dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und der Euro-Gruppe jährlich einen Bericht über die Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben vor, der auch Informationen über die voraussichtliche Entwicklung der Struktur und der Höhe der Aufsichtsgebühren gemäß Artikel 30 enthält.

(3) Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB stellt diesen Bericht öffentlich dem Europäischen Parlament und der Euro-Gruppe im Beisein von Vertretern der teilnehmenden Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, vor.

(4) Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB kann von der Euro-Gruppe auf deren Verlangen im Beisein von Vertretern der teilnehmenden Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben gehört werden.

(5) Der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB nimmt auf Verlangen des Europäischen Parlaments an einer Anhörung zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsaufgaben teil, die von den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments durchgeführt wird.

(6) Die EZB antwortet im Beisein von Vertretern der teilnehmenden Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, mündlich oder schriftlich auf Fragen, die ihr vom Europäischen Parlament oder von der Euro-Gruppe gemäß ihrer eigenen Verfahren gestellt werden.

(7) Der Europäische Rechnungshof trägt bei der Prüfung der Effizienz der Verwaltung der EZB nach Artikel 27.2 der Satzung des ESZB und der EZB auch den der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufsichtsaufgaben Rechnung.

(8) Auf Verlangen führt der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums der EZB mit dem Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments unter Ausschluss der Öffentlichkeit vertrauliche Gespräche in Bezug auf seine Aufsichtsaufgaben, sofern solche Gespräche erforderlich sind, damit das Europäische Parlament seine Befugnisse gemäß dem AEUV wahrnehmen kann. Das Europäische Parlament und die EZB schließen eine Vereinbarung über die detaillierten Modalitäten für die Durchführung solcher Gespräche im Hinblick auf die Gewährleistung absoluter Vertraulichkeit gemäß den Vertraulichkeitspflichten, die der EZB als zuständige Behörde gemäß dem einschlägigen Unionsrecht auferlegt wurden.

(9) Die EZB beteiligt sich unter Wahrung des AEUV loyal an jeglichen Untersuchungen des Europäischen Parlaments. Die EZB und das Europäische Parlament schließen angemessene Vereinbarungen über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben. Diese Vereinbarungen umfassen u.a. den Zugang zu Informationen, die Zusammenarbeit bei Untersuchungen und die Unterrichtung über das Verfahren zur Auswahl des Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums.

Artikel 21

### **Nationale Parlamente**

(1) Gleichzeitig mit der Vorlage des Berichts nach Artikel 20 Absatz 2 leitet die EZB diesen Bericht den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten unmittelbar zu.

Die nationalen Parlamente können der EZB begründete Stellungnahmen zu diesem Bericht übermitteln.

(2) Die nationalen Parlamente der teilnehmenden Mitgliedstaaten können die EZB im Rahmen ihrer eigenen Verfahren ersuchen, schriftlich auf ihre an die EZB gerichteten Bemerkungen oder Fragen zu den Aufgaben der EZB nach dieser Verordnung zu antworten.

(3) Das nationale Parlament eines teilnehmenden Mitgliedstaats

kann den Vorsitzenden oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums einladen, gemeinsam mit einem Vertreter der nationalen zuständigen Behörde an einem Gedankenaustausch über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten in diesem Mitgliedstaat teilzunehmen.

(4) Diese Verordnung berührt nicht die Rechenschaftspflicht der nationalen zuständigen Behörden gegenüber ihren nationalen Parlamenten nach Maßgabe des nationalen Rechts in Bezug auf die Ausübung der Aufgaben, die der EZB durch diese Verordnung nicht übertragen werden, sowie auf die Ausübung ihrer Tätigkeit nach Artikel 6.

Artikel 24

### **Administrativer Überprüfungsausschuss**

(1) Die EZB richtet einen administrativen Überprüfungsausschuss ein, der eine interne administrative Überprüfung der Beschlüsse vornimmt, die die EZB im Rahmen der Ausübung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Befugnisse erlassen hat, nachdem nach Absatz 5 die Überprüfung eines Beschlusses beantragt wurde. Die interne administrative Überprüfung erstreckt sich auf die verfahrensmäßige und materielle Übereinstimmung solcher Beschlüsse mit dieser Verordnung.

(11) Dieser Artikel berührt nicht das Recht, gemäß den Verträgen ein Verfahren vor dem EuGH anzustrengen.

Artikel 25

### **Trennung von der geldpolitischen Funktion**

(1) Bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben verfolgt die EZB ausschließlich die Ziele dieser Verordnung.

(2) Die EZB nimmt die ihr durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben unbeschadet und getrennt von ihren Aufgaben im Bereich der Geldpolitik und von sonstigen Aufgaben wahr. Die der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben dürfen weder ihre Aufgaben im Bereich der Geldpolitik beeinträchtigen noch durch diese bestimmt werden. Ebenso wenig dürfen die der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben ihre Aufgaben im Zusammenhang mit dem ESRB und sonstige Aufgaben beeinträchtigen. Die EZB berichtet dem Europäischen Parlament und dem Rat darüber, wie sie diese Bestimmung eingehalten hat. Die der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben ändern nicht die laufende Überwachung der Solvenz ihrer Geschäftspartner für geldpolitische

Geschäfte.

Das mit der Wahrnehmung der der EZB durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben befasste Personal ist von dem mit der Wahrnehmung anderer der EZB übertragener Aufgaben befassten Personal organisatorisch getrennt und unterliegt einer von diesem Personal getrennten Berichterstattung.

(3) Für die Zwecke der Absätze 1 und 2 erlässt und veröffentlicht die EZB die erforderlichen internen Vorschriften, einschließlich der Regelungen zum Berufsgeheimnis und zum Informationsaustausch zwischen den beiden funktionellen Bereichen.

(4) Die EZB stellt sicher, dass der EZB-Rat seine geldpolitischen und aufsichtlichen Funktionen in vollkommen getrennter Weise wahrnimmt. Diese Unterscheidung umfasst eine strikte Trennung der Sitzungen und Tagesordnungen.

(5) Um die Trennung zwischen den geldpolitischen und aufsichtlichen Aufgaben sicherzustellen, richtet die EZB eine Schlichtungsstelle ein. Diese Schlichtungsstelle legt Meinungsverschiedenheiten der zuständigen Behörden der betroffenen teilnehmenden Mitgliedstaaten in Bezug auf Einwände des EZB-Rates gegen einen Beschlussentwurf des Aufsichtsgremiums bei. Sie besteht aus einem Mitglied je teilnehmendem Mitgliedstaat, das von jedem Mitgliedstaat unter den Mitgliedern des EZB-Rates und des Aufsichtsgremiums ausgewählt wird, und fasst ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, wobei jedes Mitglied über eine Stimme verfügt. Die EZB erlässt eine Verordnung zur Einrichtung dieser Schlichtungsstelle und zur Festlegung ihrer Geschäftsordnung an und veröffentlicht diese.

Artikel 26

### **Aufsichtsgremium**

(1) Die Planung und Ausführung der der EZB übertragenen Aufgaben erfolgt uneingeschränkt durch ein internes Organ, das sich aus seinen gemäß Absatz 3 ernannten Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden, vier gemäß Absatz 5 ernannten Vertretern der EZB und jeweils einem Vertreter der für die Beaufsichtigung von Kreditinstituten in den einzelnen teilnehmenden Mitgliedstaaten verantwortlichen nationalen zuständigen Behörden zusammensetzt (im Folgenden „Aufsichtsgremium“). Alle Mitglieder des Aufsichtsgremiums handeln im Interesse der Union als Ganzes.

Handelt es sich bei der zuständigen Behörde nicht um eine Zentralbank, so kann das in Unterabsatz 1 genannte Mitglied des Auf-

sichtsgremiums beschließen, einen Vertreter der Zentralbank des Mitgliedstaats mitzubringen. Für die Zwecke des Abstimmungsverfahrens nach Maßgabe des Absatzes 6 gelten die Vertreter der Behörden eines Mitgliedstaats als ein einziges Mitglied.

Artikel 30

### **Aufsichtsgebühren**

(1) Die EZB erhebt bei den in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstituten und bei den in teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Zweigstellen von in nicht teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassenen Kreditinstituten eine jährliche Aufsichtsgebühr. Diese Gebühren decken die Ausgaben der EZB für die Wahrnehmung der ihr durch die Artikel 4 bis 6 dieser Verordnung übertragenen Aufgaben. Diese Gebühren dürfen die Ausgaben im Zusammenhang mit diesen Aufgaben nicht übersteigen.

3. Mit der Verordnung (EU) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2014 (EZB/2014/17; ABI EU Nr. L 141 vom 14. Mai 2014, S. 1, SSM-R-VO) wurde ein Rahmenwerk für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus eingerichtet. Die Verordnung ist am 15. Mai 2014 in Kraft getreten (Art. 153 SSM-R-VO) und enthält Vorgaben zur Organisation (Art. 3 ff. SSM-R-VO) und Arbeitsweise des SSM (Art. 19 ff. SSM-R-VO), zur Bestimmung der Bedeutung eines Kreditinstituts (Art. 39 ff. SSM-R-VO), zur Ausgestaltung des gemeinsamen Verfahrens (Art. 73 ff. SSM-R-VO), zur Beaufsichtigung der als „bedeutend“ (Art. 89 ff. SSM-R-VO) und als „weniger bedeutend“ (Art. 96 ff. SSM-R-VO) eingestuft Kreditinstitute, zur Zusammenarbeit im Bereich der makroprudenziellen Aufgaben (Art. 101 ff. SSM-R-VO) und zum Verfahren für die enge Zusammenarbeit mit nicht zum Euro-Währungsgebiet gehörenden Mitgliedstaaten (Art. 106 ff. SSM-R-VO), zur Verhängung von Verwaltungssanktionen (Art. 120 ff. SSM-R-VO) sowie zur Ausgestaltung der Untersuchungsbefugnisse nach Art. 10 bis 13 SSM-VO (Art. 138 ff. SSM-R-VO). 18

Art. 3 Abs. 1 Satz 1 SSM-R-VO sieht vor, dass die Beaufsichtigung eines als „bedeutend“ im Sinne des Art. 6 Abs. 4 SSM-VO einzustufenden Kreditinstituts durch ein gemeinsames Aufsichtsteam wahrgenommen wird. Dieses setzt sich aus Mitarbeitern der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden zusammen (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 SSM-R-VO). Mitglieder eines gemeinsamen Aufsichtsteams können neben Angehörigen der nationalen Aufsichtsbehörden auch Mitarbeiter der Nationalen Zentralbanken sein (Art. 5 Abs. 1 SSM-R-VO). 19

4. Die Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Er- 20

richtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde - EBA) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 (EBA-Ä-Verordnung) passt die Regelungen der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (EBA-Verordnung) an die Betrauung der EZB mit Aufgaben der Bankenaufsicht an. Aufgabe der EBA ist es, das Netzwerk der Bankenaufsichtsbehörden zu steuern und zu koordinieren und deren Tätigkeit zu harmonisieren. Sie hat insbesondere ein einheitliches europäisches Regelwerk, das europäische Aufsichtshandbuch (vgl. Art. 8 Abs. 1 Buchstabe a EBA-VO; Art. 1 Nr. 5 Buchstabe a Ziff. i VO <EU> Nr. 1022/2013), zu erarbeiten. Die Aufsichtsbehörden sind insoweit zu Informationsbeschaffung und -übermittlung an die EBA verpflichtet (Art. 35 EBA-VO).

5. Die mit der EBA-Ä-Verordnung bewirkten Änderungen der EBA-Verordnung sind rein redaktionell. So ist etwa die Formulierung „nationale Aufsichtsbehörden“ durch „zuständige Aufsichtsbehörden“ ersetzt worden (vgl. Art. 1 Nr. 7 Buchstabe a, Nr. 18 Buchstabe a EBA-Ä-VO). Das Europäische System der Finanzaufsicht besteht nunmehr aus „den zuständigen Behörden oder Aufsichtsbehörden (...) einschließlich der Europäischen Zentralbank“ (Art. 1 Nr. 2 EBA-Ä-VO). Diese ist „zuständige Behörde“ im Sinne des Art. 4 Nr. 2 Ziff. i EBA-VO (vgl. Art. 1 Nr. 3 EBA-Ä-VO) und bei der Wahrnehmung ihrer bankenaufsichtsrechtlichen Befugnisse dem Europäischen Parlament und dem Rat rechenschaftspflichtig (Art. 3 EBA-VO i.d.F. des Art. 1 Nr. 3 EBA-Ä-VO).

21

Bei der Annahme von Leitlinien und Empfehlungen sowie der Fassung von Beschlüssen nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 1 SSM-VO unterliegt die Europäische Zentralbank den von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde ausgearbeiteten technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards (vgl. Art. 10 bis 15 EBA-VO) sowie den Bestimmungen der EBA-Verordnung zum von der EBA ausgearbeiteten europäischen Aufsichtshandbuch (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 1 und Satz 2 SSM-VO).

22

6. Zur Harmonisierung des Abwicklungsrechts für Kreditinstitute hat die Europäische Union im Jahre 2014 zunächst die Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl EU Nr. L 173 vom 12. Juni 2014, S. 190 - Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD) beschlossen. Die BRRD ist am 2. Juli 2014 in Kraft getreten (Art. 131 BRRD) und enthält etwa Vorgaben für Sanierungs- und Abwicklungspläne sowie für das sogenannte frühzeitige Eingreifen (Art. 27 bis 30 BRRD). Die Mitgliedstaaten werden zur Errichtung von nationalen Abwicklungsbehörden und Abwicklungsfinanzierungsmechanismen verpflichtet. Art. 103 BRRD verpflichtet sie etwa sicherzustellen, dass die nach Maßgabe von Art.

23

100 BRRD zu errichtenden Finanzierungsmechanismen durch entsprechende Beiträge der im jeweiligen Hoheitsgebiet zugelassenen Kreditinstitute ausgestattet werden. Als Zielausstattung bis zum 31. Dezember 2024 sieht Art. 102 Abs. 1 BRRD einen Betrag in Höhe von mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in dem jeweiligen Hoheitsgebiet zugelassenen Kreditinstitute vor. Ausweislich des Art. 100 Abs. 6 BRRD können die Beiträge statt in ein Sondervermögen auch in den allgemeinen Staatshaushalt überführt werden. Art. 101 BRRD gibt die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten für die Mittel vor, Art. 102 Abs. 5 BRRD ermächtigt die Kommission, auf der Grundlage eines Berichts der EBA, der Empfehlungen zum geeigneten Referenzpunkt für die Festlegung des Zielwerts für den Abwicklungsfinanzierungsmechanismus und insbesondere zu der Frage enthalten soll, ob die Gesamtverbindlichkeiten eine angemessenere Grundlage als die gedeckten Einlagen sind, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Gesetzgebungsvorschlag zu der Grundlage für den genauen Zielwert für den Abwicklungsfinanzierungsmechanismus vorzulegen.

Die einschlägigen Vorschriften der BRRD haben – soweit hier von Bedeutung – folgenden Wortlaut:

24

#### Artikel 103

##### **Im Voraus erhobene Beiträge**

(1) Um die in Artikel 102 genannte Zielausstattung zu erreichen, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Beiträge mindestens jährlich bei den in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Instituten sowie Unionszweigstellen erhoben werden.

(2) Die Beiträge werden von den einzelnen Instituten anteilig zur Höhe ihrer Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) minus gedeckte Einlagen im Verhältnis zu den aggregierten Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) minus gedeckte Einlagen aller im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats zugelassenen Institute erhoben.

Diese Beiträge werden entsprechend dem Risikoprofil der Institute angepasst, wobei die in Absatz 7 festgelegten Kriterien zugrunde gelegt werden.

(3) Die verfügbaren Finanzmittel, die mit Blick auf die Erreichung der Zielausstattung gemäß Artikel 102 zu berücksichtigen sind, können unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen umfassen, die in vollem Umfang durch Sicherheiten mit niedrigem Risiko abgesichert sind, welche nicht durch Rechte Dritter belastet, frei verfügbar und ausschließlich der Verwendung durch die Abwicklungsbehörden für die in Artikel 101 Absatz 1 genannten Zwecke vorbehalten sind. Der Anteil unwiderruflicher Zahlungsverpflichtungen darf 30 % des Gesamtbetrags der gemäß diesem Artikel erhobenen Beiträge nicht

übersteigen.

(4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verpflichtung, die in diesem Artikel vorgesehenen Beiträge zu entrichten, nach nationalem Recht durchsetzbar ist und dass die fälligen Beiträge in vollem Umfang gezahlt werden.

Die Mitgliedstaaten sehen geeignete Registrierungs-, Rechnungslegungs- und Berichtspflichten sowie sonstige Verpflichtungen vor, um sicherzustellen, dass fällige Beiträge in vollem Umfang entrichtet werden. Die Mitgliedstaaten führen ferner Maßnahmen ein, die sicherstellen, dass die ordnungsgemäße Abführung der Beiträge in angemessener Form überprüft wird. Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um Beitragshinterziehung, Beitragsvermeidung und Missbrauch zu verhindern.

(5) Die gemäß diesem Artikel erhobenen Beiträge werden ausschließlich für die in Artikel 101 Absatz 1 genannten Zwecke verwendet.

(6) Vorbehaltlich der Artikel 37, 38, 40, 41 und 42 können die von dem in Abwicklung befindlichen Institut oder dem Brückeninstitut erhaltenen Beträge, Zinsen und sonstigen Erträge aus Anlagen und etwaigen weiteren Einnahmen den Finanzierungsmechanismen zugeführt werden.

(7) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte im Einklang mit Artikel 115 zu erlassen, in denen das Konzept der Beitragsanpassung entsprechend dem Risikoprofil von Instituten gemäß Absatz 2 dieses Artikels unter Berücksichtigung aller folgenden Aspekte festgelegt wird:

a) Risikoexponiertheit des Instituts, einschließlich Umfang seiner Handelstätigkeiten, seiner außerbilanziellen Positionen und seines Fremdfinanzierungsanteils;

b) Stabilität und Diversifizierung der Finanzierungsquellen des Unternehmens sowie unbelastete hochliquide Vermögensgegenstände;

c) Finanzlage des Instituts;

d) Wahrscheinlichkeit einer Abwicklung des Instituts;

e) Umfang der vom betreffenden Institut in der Vergangenheit empfangenen außerordentlichen öffentlichen finanziellen Unterstützung;

f) Komplexität der Struktur des Instituts und seine Abwicklungsfä-

higkeit;

g) Bedeutung des Instituts für die Stabilität des Finanzsystems oder der Wirtschaft eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder der Union;

h) die Tatsache, dass das Institut Teil eines institutsbezogenen Sicherungssystems ist.

(8) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte im Einklang mit Artikel 115 zu erlassen, um

a) die in Absatz 4 erwähnten Registrierungs-, Rechnungslegungs- und Berichtspflichten sowie weiteren Verpflichtungen festzulegen, durch die die tatsächliche Entrichtung der Beiträge sichergestellt werden soll;

b) die in Absatz 4 erwähnten Maßnahmen festzulegen, die sicherstellen sollen, dass die ordnungsgemäße Abführung der Beiträge in angemessener Form überprüft wird.

Artikel 104

#### **Außerordentliche nachträglich erhobene Beiträge**

(1) Reichen die verfügbaren Finanzmittel nicht aus, um Verluste, Kosten und sonstige Aufwendungen im Zusammenhang mit der Nutzung der Finanzierungsmechanismen zu decken, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass von den in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Instituten außerordentliche nachträglich erhobene Beiträge erhoben werden, um die zusätzlichen Aufwendungen zu decken. Die Berechnung der Höhe der auf die einzelnen Institute entfallenden außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträge erfolgt gemäß den in Artikel 103 Absatz 2 festgelegten Regeln.

Die außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträge überschreiten nicht den dreifachen Jahresbetrag der gemäß Artikel 103 festgelegten Beiträge.

(2) Für die gemäß diesem Artikel erhobenen Beiträge gilt Artikel 103 Absätze 4 bis 8.

(3) Die Abwicklungsbehörde kann die Pflicht eines Instituts zur Zahlung von den außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträgen an den Abwicklungsfinanzierungsmechanismus ganz oder teilweise aufschieben, wenn durch die Entrichtung dieser Beiträge die Liquidität oder die Solvenz des Instituts gefährdet würde. Ein solcher Aufschub wird für maximal sechs Monate gewährt, kann jedoch auf Antrag des Instituts verlängert werden. Der gemäß diesem Ab-

satz aufgeschobene Beitrag wird entrichtet, wenn die Liquidität oder die Solvenz des Instituts durch die Entrichtung des Betrags nicht länger gefährdet wird.

(4) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 115 zu erlassen, um die Umstände und die Bedingungen festzulegen, unter denen die Entrichtung des Beitrags eines Instituts gemäß Absatz 3 des vorliegenden Artikels aufgeschoben werden kann.

Artikel 115

### **Ausübung der Befugnisübertragung**

(1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.

(2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 2 Absatz 2, Artikel 44 Absatz 11, Artikel 76 Absatz 4, Artikel 103 Absätze 7 und 8 und Artikel 104 Absatz 4 wird der Kommission auf unbestimmte Zeit ab dem 2. Juli 2014 übertragen.

(3) Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 2 Absatz 2, Artikel 44 Absatz 11, Artikel 76 Absatz 4, Artikel 103 Absätze 7 und 8 und Artikel 104 Absatz 4 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der darin genannten Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem in dem Beschluss angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird davon nicht berührt.

(4) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

(5) Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 2 Absatz 2, Artikel 44 Absatz 11, Artikel 76 Absatz 4, Artikel 103 Absätze 7 und 8 oder Artikel 104 Absatz 4 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn innerhalb von drei Monaten ab dem Tag seiner Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat weder das Europäische Parlament noch der Rat Einwände erhoben hat oder wenn vor Ablauf dieser Frist sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Veranlassung des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um drei Monate verlängert.

(6) Wenn dem Europäischen Parlament aufgrund einer Parlamentspause weniger als fünf Monate einschließlich Verlängerung zur Prüfung bleiben, erlässt die Kommission keine delegierten Rechtsakte.

7. Zur Konkretisierung der BRRD hat die Kommission, gestützt auf Art. 103 Abs. 7 und Abs. 8 in Verbindung mit Art. 115 Abs. 2 BRRD, die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/63 der Kommission vom 21. Oktober 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zu Abwicklungsfinanzierungsmechanismen (ABI EU Nr. L 11 vom 17. Januar 2015, S. 44 - BRRD-E-VO) erlassen. Diese ist am 6. Februar 2015 in Kraft getreten (Art. 21 BRRD-E-VO) und dient der Spezifizierung der für die Berechnung und Anpassung der an die nationalen Abwicklungsfinanzierungsmechanismen abzuführenden Beiträge. Die BRRD-E-Verordnung regelt insbesondere die Festsetzung des jährlichen Beitrags (Art. 4 BRRD-E-VO) und die risikospezifische Anpassung des jährlichen Grundbeitrags (Art. 5 BRRD-E-VO). Zur Ermittlung des Risikoprofils von Finanzinstituten listet sie vier Risikofelder auf (Art. 6 Abs. 1 BRRD-E-VO), die näher spezifiziert (Art. 6 Abs. 2 bis 8 BRRD-E-VO) und gewichtet werden (Art. 7 BRRD-E-VO). 25

8. Die Umsetzung der BRRD erfolgte in Deutschland durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (BRRD-Umsetzungsgesetz) vom 10. Dezember 2014 (BGBl I S. 2091). Dieses Artikelgesetz enthält unter anderem das Gesetz zur Sanierung und Abwicklung von Instituten und Finanzgruppen (Art. 1, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016, BGBl I S. 3171 - SAG) und Änderungen des Gesetzes zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute vom 9. Dezember 2010 (Art. 3, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016, BGBl I S. 3171). 26

Zur Abwicklungsbehörde bestimmt § 3 Abs. 1 SAG die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Aufsichtsbehörde ist nach § 3 Abs. 2 SAG die Aufsichtsbehörde im Sinne des § 1 Abs. 5 des Kreditwesengesetzes (KWG). Das ist ebenfalls die BaFin, soweit nicht die EZB in Ausübung ihrer gemäß Art. 4 Abs. 1 oder Abs. 2 SSM-VO übertragenen Aufgaben handelt (§ 1 Abs. 5 Nr. 2 KWG). 27

9. Am 18. Dezember 2013 haben sich die im Rat Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf den Abschluss eines zwischenstaatlichen Übereinkommens über die Vergemeinschaftung eines künftigen europäischen Abwicklungsfonds geeinigt (vgl. BTDrucks 18/ 28

2576, S. 10) und diese Einigung mit dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (Übereinkommen - IGA, BGBl II S. 1298) umgesetzt. Danach sollen die auf nationaler Ebene im Einklang mit der BRRD und der SRM-Verordnung erhobenen Beiträge auf den mit jener Verordnung errichteten Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund <SRF> - Fonds) übertragen werden (Art. 1 Abs. 1 Buchstabe a i.V.m. Art. 3 IGA).

Die sogenannte „Bankenabgabe“ wird demnach zunächst im nationalen Restrukturierungsfonds gesammelt und sodann zur Finanzierung künftiger Abwicklungsmaßnahmen gemäß Art. 3 IGA an den Fonds übertragen. So sieht Art. 1 Abs. 1 Buchstabe a IGA eine Verpflichtung der teilnehmenden Mitgliedstaaten vor, „die auf nationaler Ebene im Einklang mit der BRRD-Richtlinie und der SRM-Verordnung erhobenen Beiträge (...) zu übertragen“, während sich die Vertragsparteien nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 IGA gemeinsam verpflichten, „die Beiträge, die sie von den in den jeweiligen Hoheitsgebieten der teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Instituten (...) erheben, unwiderruflich auf den Fonds zu übertragen“. Ausweislich des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 IGA muss dies bis spätestens zum 30. Juni des Erhebungsjahres geschehen.

29

Für den Übergangszeitraum von maximal acht Jahren ab dem Inkrafttreten des Übereinkommens (Art. 1 Abs. 1 Buchstabe b i.V.m. Art. 12 Abs. 2 IGA) sieht das IGA die Einrichtung sogenannter Kammern vor, in denen die von den Mitgliedstaaten national erhobenen Beiträge gesammelt und zunächst nach Mitgliedstaaten getrennt vorgehalten werden. Vor dem Ende des Übergangszeitraums kann es zu einer gestaffelten Inanspruchnahme der Kammern im Falle der Überforderung einer nationalen Kammer kommen (Art. 5 Abs. 1 IGA), bevor diese zum Ende verschmelzen (Art. 5 Abs. 3 IGA).

30

Die Bundesrepublik Deutschland hat zusammen mit der Republik Bulgarien, der Tschechischen Republik, der Republik Malta, Rumänien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland unter dem 21. Mai 2014 eine gemeinsame Erklärung abgegeben, dass nach ihrem Verständnis das Übereinkommen in seiner Gesamtheit, insbesondere die Erwägungsgründe 6 und 13 sowie die Bestimmungen in Art. 5 und Art. 7, sowie die Erwägungsgründe und Bestimmungen der SRM-Verordnung dahingehend auszulegen sind, dass sie zu keiner gemeinsamen Haftung der Vertragsparteien, zu keiner Änderung des ESM-Vertrags und insbesondere nicht zu öffentlicher finanzieller Unterstützung oder zu Maßnahmen verpflichten, die sich auf die Haushaltssouveränität oder finanzielle Verpflichtungen der Vertragsparteien auswirken (BGBl II S. 1318).

31

Durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge vom 17. Dezember 2014 (BGBl II S. 1298) ist das Übereinkommen in deutsches Recht übernommen worden. Das Gesetz ist am 23. Dezember

32

2014 in Kraft getreten (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge). Das Übereinkommen selbst ist gemäß seinem Art. 11 Abs. 2 am 1. Januar 2016 in Kraft getreten und nach seinem Art. 12 Abs. 1 für die Bundesrepublik Deutschland anwendbar (Bekanntmachung vom 28. März 2016, BGBl II S. 401).

10. Am 15. Juli 2014 verabschiedete der Rat die Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (SRM-Verordnung). 33

Die SRM-Verordnung ist auf Art. 114 AEUV gestützt. Sie regelt die Übertragung der Abwicklungsbefugnis für Kreditinstitute auf den nach Maßgabe der Verordnung eingerichteten Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board - SRB) sowie auf nationale Abwicklungsbehörden und will so eine einheitliche Vorgehensweise ermöglichen. Während die BRRD das materielle Abwicklungsrecht für Kreditinstitute durch besondere Abwicklungsinstrumente in allen Mitgliedstaaten harmonisiert, betrifft die SRM-Verordnung nur diejenigen Kreditinstitute, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, der am einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) teilnimmt (vgl. Art. 1, Art. 4 Abs. 1 SRM-VO). Art. 5 Abs. 1 SRM-VO bestimmt, dass der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung an die Stelle der in Umsetzung der BRRD gebildeten nationalen Abwicklungsbehörde tritt. Die nationalen Abwicklungsbehörden unterliegen den Weisungen des Ausschusses (Art. 10 Abs. 12, Art. 29 SRM-VO). 34

Die Errichtung des Fonds ist in Art. 67 SRM-VO geregelt. Eigentümer des Fonds ist der Ausschuss (Abs. 3), der sich einen vom Haushalt der Europäischen Union unabhängigen Haushalt gibt (Art. 58 Abs. 1 Satz 1 SRM-VO). 35

Die Höhe der Beiträge, die die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der BRRD zu erheben und an den Fonds zu übertragen haben, wird in Art. 69 bis 71 SRM-VO näher geregelt. Nach Art. 67 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO sind weder der Unions-Haushalt noch die Haushalte der Mitgliedstaaten für Aufwendungen oder Verluste des Fonds haftbar. Art. 71 SRM-VO und Art. 104 BRRD ermöglichen die Erhebung außerordentlicher nachträglicher Beiträge, die bis zum Dreifachen der jeweiligen im Voraus erhobenen Beiträge reichen können. 36

Nach Art. 69 Abs. 1 SRM-VO sollen ab dem 1. Januar 2016 über die acht Jahre dauernde Aufbauphase hinweg Beiträge erhoben werden, so dass das Fondsvermögen ab dem 31. Dezember 2024 mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in den teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Kreditinstitute beträgt. Der Fonds soll dann über 55 Milliarden Euro verfügen (vgl. COM<2013> 520 final, S. 17). 37

Soweit sie hier von Bedeutung sind, haben die Bestimmungen der SRM-Verordnung folgenden Wortlaut:

38

Teil I

## **ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN**

Artikel 1

### **Gegenstand**

Diese Verordnung legt einheitliche Vorschriften und ein einheitliches Verfahren für die Abwicklung von Unternehmen gemäß Artikel 2 fest, die in den in Artikel 4 genannten teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

Diese einheitlichen Vorschriften und dieses einheitliche Verfahren werden von dem gemäß Artikel 42 errichteten Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (im Folgenden „Ausschuss“) in Zusammenarbeit mit dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Abwicklungsbehörden im Rahmen des mit dieser Verordnung geschaffenen einheitlichen Abwicklungsmechanismus angewandt. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus wird durch einen einheitlichen Abwicklungsfonds (im Folgenden „Fonds“) unterstützt.

Die Inanspruchnahme des Fonds ist abhängig von dem Inkrafttreten eines Übereinkommens zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten (im Folgenden „Übereinkommen“) über die Übertragung von auf nationaler Ebene erhobenen Mitteln auf den Fonds sowie über eine schrittweise Zusammenführung der verschiedenen auf nationaler

Ebene erhobenen Mittel, die nationalen Kammern des Fonds zuzuweisen sind.

Artikel 4

### **Teilnehmende Mitgliedstaaten**

(1) Teilnehmende Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 gelten als teilnehmende Mitgliedstaaten für die Zwecke dieser Verordnung.

Artikel 5

### **Beziehung zur Richtlinie 2014/59/EU und zum anwendbaren nationalen Recht**

(1) Wenn der Ausschuss gemäß dieser Verordnung Aufgaben wahrnimmt oder Befugnisse ausübt, die gemäß der Richtlinie 2014/59/EU von der nationalen Abwicklungsbehörde wahrzunehmen

oder auszuüben sind, tritt der Ausschuss für die Zwecke der Anwendung dieser Verordnung und der Richtlinie 2014/59/EU an die Stelle der betreffenden nationalen Abwicklungsbehörde oder – im Fall einer grenzüberschreitenden Gruppenabwicklung – an die Stelle der für die Gruppenabwicklung zuständigen Behörde.

(2) Der Ausschuss, der Rat und die Kommission sowie gegebenenfalls die nationalen Abwicklungsbehörden fassen Beschlüsse auf der Grundlage und unter Einhaltung des einschlägigen Unionsrechts und insbesondere aller Rechtsakte mit und ohne Gesetzescharakter, einschließlich der Rechtsakte gemäß den Artikeln 290 und 291 AEUV.

Der Ausschuss, der Rat und die Kommission unterliegen den von der EBA ausgearbeiteten und von der Kommission gemäß den Artikeln 10 bis 15 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 erlassenen verbindlichen technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards sowie allen von der EBA gemäß Artikel 16 dieser Verordnung herausgegebenen Leitlinien und Empfehlungen. Sie bemühen sich nach Kräften, die Leitlinien und Empfehlungen der EBA zu befolgen, die sich auf die Art der von diesen Gremien wahrzunehmenden Aufgaben beziehen. Wenn sie solche Leitlinien oder Empfehlungen nicht befolgen oder nicht zu befolgen beabsichtigen, ist die EBA hiervon gemäß Artikel 16 Absatz 3 der genannten Verordnung zu unterrichten. Der Ausschuss, der Rat und die Kommission arbeiten bei der Anwendung der Artikel 25 und 30 der genannten Verordnung mit der EBA zusammen. Der Ausschuss unterliegt auch den Beschlüssen der EBA gemäß Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, sofern in der Richtlinie 2014/59/EU solche Beschlüsse vorgesehen sind.

## TEIL II

### **BESONDERE BESTIMMUNGEN**

#### TITEL I

### **FUNKTIONEN INNERHALB DES EINHEITLICHEN ABWICKLUNGSMECHANISMUS UND VERFAHRENSVORSCHRIFTEN**

#### KAPITEL 1

#### **Abwicklungsplanung**

##### Artikel 10

##### Bewertung der Abwicklungsfähigkeit

(12) Die nationalen Abwicklungsbehörden setzen die Weisungen

des Ausschusses gemäß Artikel 29 um.

### KAPITEL 3

#### **Abwicklung**

##### Artikel 29

Durchführung von Beschlüssen gemäß dieser Verordnung

(1) Die nationalen Abwicklungsbehörden treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Beschlüsse gemäß dieser Verordnung umzusetzen, insbesondere indem sie Kontrolle über Unternehmen und Gruppen im Sinne des Artikels 7 Absatz 2 sowie über die Unternehmen und Gruppen im Sinne des Artikels 7 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 5 ausüben, sofern die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Absätze erfüllt sind, die erforderlichen Maßnahmen gemäß Artikel 35 oder Artikel 72 der Richtlinie 2014/59/EU treffen und sicherstellen, dass die in jener Richtlinie festgelegten Schutzbestimmungen eingehalten werden. Die nationalen Abwicklungsbehörden setzen alle an sie gerichteten Beschlüsse des Ausschusses um.

Dazu üben sie – im Rahmen dieser Verordnung – die Befugnisse, die ihnen im nationalen Recht zur Umsetzung der Richtlinie 2014/59/EU übertragen werden, im Einklang mit den in nationalem Recht vorgesehenen Bedingungen aus. Die nationalen Abwicklungsbehörden unterrichten den Ausschuss in vollem Umfang über die Ausübung dieser Befugnisse. Alle von ihnen getroffenen Maßnahmen müssen mit den gemäß dieser Verordnung gefassten Beschlüssen des Ausschusses im Einklang stehen.

Bei der Umsetzung dieser Beschlüsse sorgen die nationalen Abwicklungsbehörden dafür, dass die in der Richtlinie 2014/59/EU festgelegten Schutzbestimmungen eingehalten werden.

(2) Sollte eine nationale Abwicklungsbehörde einen gemäß dieser Verordnung gefassten Beschluss des Ausschusses nicht durchgeführt oder nicht eingehalten haben oder ihn so durchgeführt haben, dass die Abwicklungsziele gemäß Artikel 14 oder die effiziente Umsetzung des Abwicklungskonzepts gefährdet sind, darf der Ausschuss ein in Abwicklung befindliches Institut anweisen,

a) im Fall einer Maßnahme nach Artikel 18 bestimmte Rechte, Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten eines in Abwicklung befindlichen Instituts auf eine andere Person zu übertragen,

b) im Fall einer Maßnahme nach Artikel 18 die Umwandlung etwaiger Schuldtitel zu verlangen, deren vertragliche Bedingungen unter den in Artikel 21 genannten Umständen eine Umwandlung vorse-

hen,

c) andere Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die Einhaltung des jeweiligen Beschlusses zu erwirken.

Der Ausschuss fasst nur dann einen Beschluss im Sinne von Buchstabe c des Unterabsatzes 1, wenn mit der Maßnahme in erheblichem Umfang auf die Gefährdung des jeweiligen Abwicklungsziels oder die effiziente Umsetzung des Abwicklungskonzepts eingegangen wird.

Vor einem Beschluss über die Auferlegung von Maßnahmen unterrichtet der Ausschuss die betroffenen nationalen Abwicklungsbehörden und die Kommission über die beabsichtigten Maßnahmen. Die entsprechende Mitteilung muss nähere Angaben zu den vorgesehenen Maßnahmen, die Gründe für diese Maßnahmen und nähere Angaben zum Zeitpunkt des geplanten Inkrafttretens der Maßnahmen enthalten.

Die Mitteilung muss mindestens 24 Stunden vor dem vorgesehenen Inkrafttreten der Maßnahmen erfolgen. Unter außergewöhnlichen Umständen, unter denen eine Unterrichtung mit mindestens 24 Stunden Vorlauf nicht möglich ist, darf die Mitteilung durch den Ausschuss weniger als 24 Stunden vor dem geplanten Inkrafttreten der Maßnahmen erfolgen.

(3) Das in Abwicklung befindliche Institut muss alle gemäß Absatz 2 gefassten Beschlüsse einhalten. Diese Beschlüsse haben Vorrang vor allen zuvor von den nationalen Abwicklungsbehörden in derselben Angelegenheit erlassenen Beschlüssen.

(4) Die nationalen Abwicklungsbehörden halten diesen Beschluss ein, wenn sie Maßnahmen in Bezug auf Angelegenheiten treffen, die Gegenstand eines Beschlusses gemäß Absatz 2 sind.

(5) Der Ausschuss veröffentlicht auf seiner Website eine Kopie des Abwicklungskonzepts oder eine Bekanntmachung, in der die Auswirkungen der Abwicklungsmaßnahme, insbesondere die Auswirkungen auf die Kleinanleger, zusammengefasst werden. Die nationalen Abwicklungsbehörden halten die geltenden Verfahrenspflichten gemäß Artikel 83 der Richtlinie 2014/59/EU ein.

### TEIL III

## **INSTITUTIONELLER RAHMEN**

### TITEL I

## **DER AUSSCHUSS**

## Artikel 42

### **Rechtsform**

(1) Hiermit wird der Ausschuss geschaffen. Der Ausschuss ist eine Agentur der Union mit einer seinen Aufgaben entsprechenden Struktur. Er besitzt eigene Rechtspersönlichkeit.

(2) Der Ausschuss genießt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach nationalem Recht zuerkannt ist. Er kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern und ist vor Gericht parteifähig.

(3) Der Ausschuss wird von seinem Vorsitzenden vertreten.

## Artikel 45

### **Rechenschaftspflicht**

(1) Der Ausschuss ist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission in Bezug auf die Anwendung dieser Verordnung gemäß den Absätzen 2 bis 8 rechenschaftspflichtig.

(2) Der Ausschuss unterbreitet dem Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Artikels 46, dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Rechnungshof einen jährlichen Bericht über die Wahrnehmung der ihm durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben. Dieser Bericht wird, vorbehaltlich der Verpflichtung zur Wahrung des Berufsgeheimnisses, auf der Website des Ausschusses veröffentlicht.

(3) Der Vorsitzende legt diesen Bericht öffentlich dem Europäischen Parlament und dem Rat vor.

(4) Der Vorsitzende nimmt auf Verlangen des Europäischen Parlaments an Anhörungen des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments zur Wahrnehmung der Abwicklungsaufgaben durch den Ausschuss teil. Mindestens einmal jährlich findet eine Anhörung statt.

(5) Der Vorsitzende kann vom Rat auf dessen Verlangen zur Wahrnehmung der Abwicklungsaufgaben des Ausschusses gehört werden.

(6) Der Ausschuss antwortet gemäß seinen eigenen Verfahren und in jedem Fall innerhalb von fünf Wochen nach Eingang einer Frage mündlich oder schriftlich auf Fragen, die ihm vom Europäischen Parlament oder vom Rat gestellt werden.

(7) Auf Verlangen führt der Vorsitzende mit dem Vorsitz und den stellvertretenden Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments unter Ausschluss der Öffentlichkeit vertrauliche Gespräche, sofern solche Gespräche erforderlich sind, damit das Europäische Parlament seine Befugnisse gemäß dem AEUV ausüben kann. Das Europäische Parlament und der Ausschuss schließen eine Vereinbarung über die ausführlichen Modalitäten solcher Gespräche im Hinblick auf die Wahrung absoluter Vertraulichkeit im Einklang mit der Verpflichtung zur Wahrung des Berufsgeheimnisses, die dem Ausschuss durch diese Verordnung und wenn er als eine nationale Abwicklungsbehörde handelt, gemäß dem einschlägigen Unionsrecht auferlegt wurde.

(8) Bei Untersuchungen durch das Europäische Parlament arbeitet der Ausschuss nach Maßgabe des AEUV und insbesondere der in dessen Artikel 226 genannten Verordnungen mit dem Europäischen Parlament zusammen. Der Ausschuss und das Europäische Parlament schließen binnen sechs Monaten nach der Ernennung des Vorsitzenden angemessene Vereinbarungen über die praktischen Modalitäten für die Ausübung der demokratischen Rechenschaftspflicht und die Kontrolle über die Wahrnehmung der dem Ausschuss durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben. Vorbehaltlich der Befugnisse des Europäischen Parlaments nach Artikel 226 AEUV wird in diesen Vereinbarungen unter anderem der Zugang zu Informationen, einschließlich der Vorschriften über den Umgang mit und den Schutz von Verschlussachen oder anderweitig als vertraulich eingestuft Informationen, die Zusammenarbeit bei Anhörungen im Sinne des Artikels 45 Absatz 4 dieser Verordnung, vertraulichen Gesprächen, Berichten, Antworten auf Anfragen und Untersuchungen sowie die Unterrichtung über das Verfahren zur Auswahl des Vorsitzenden, des stellvertretenden Vorsitzenden und der vier Mitglieder nach Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b dieser Verordnung geregelt.

Artikel 46

### **Nationale Parlamente**

(1) Aufgrund der spezifischen Aufgaben, die dem Ausschuss durch diese Verordnung übertragen werden, können die nationalen Parlamente der teilnehmenden Mitgliedstaaten den Ausschuss im Rahmen ihrer eigenen Verfahren ersuchen, auf ihre an den Ausschuss gerichteten Bemerkungen oder Fragen zu den Aufgaben des Ausschusses nach dieser Verordnung zu antworten, und der Ausschuss ist verpflichtet, schriftlich auf alle Bemerkungen oder Fragen zu ant-

worten.

(2) Gleichzeitig mit der Vorlage des Berichts nach Artikel 45 Absatz 2 legt der Ausschuss den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten diesen Bericht unmittelbar vor. Die nationalen Parlamente können dem Ausschuss begründete Stellungnahmen zu diesem Bericht übermitteln. Der Ausschuss antwortet gemäß seinen eigenen Verfahren mündlich oder schriftlich auf Bemerkungen oder Fragen, die von den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten an ihn gerichtet werden.

(3) Das nationale Parlament eines teilnehmenden Mitgliedstaats kann den Vorsitzenden einladen, gemeinsam mit einem Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörde an einem Gedankenaustausch über die Abwicklung von Unternehmen im Sinne des Artikels 2 in diesem Mitgliedstaat teilzunehmen. Der Vorsitzende muss derartigen Einladungen Folge leisten.

(4) Diese Verordnung berührt nicht die Rechenschaftspflicht der nationalen Abwicklungsbehörden gegenüber ihren nationalen Parlamenten nach Maßgabe des nationalen Rechts in Bezug auf die Wahrnehmung von Aufgaben, die dem Ausschuss, dem Rat oder der Kommission durch diese Verordnung nicht übertragen werden, sowie auf Tätigkeiten, die sie gemäß Artikel 7 Absatz 3 ausüben.

Artikel 47

### **Unabhängigkeit**

(1) Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diese Verordnung übertragenen Aufgaben handeln der Ausschuss und die nationalen Abwicklungsbehörden unabhängig und im Allgemeininteresse.

(2) Der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die Mitglieder nach Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b nehmen ihre Aufgaben im Einklang mit den Beschlüssen des Ausschusses, des Rates und der Kommission wahr. Sie handeln unabhängig und objektiv im Interesse der Union als Ganzes und dürfen von den Organen oder Einrichtungen der Union, von der Regierung eines Mitgliedstaats oder von öffentlichen oder privaten Stellen weder Weisungen anfordern noch entgegennehmen.

Bei Beratungen und im Beschlussverfahren im Ausschuss äußern sie ihre eigenen Ansichten und stimmen unabhängig ab.

(3) Weder die Mitgliedstaaten, die Organe oder Einrichtungen der Union noch andere öffentliche oder private Stellen dürfen versuchen, den Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden oder

die Mitglieder des Ausschusses zu beeinflussen.

(4) Nach Maßgabe des in Artikel 87 Absatz 6 dieser Verordnung genannten Statuts der Beamten in der Fassung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates (im Folgenden „Statut“) sind der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die Mitglieder nach Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b dieser Verordnung auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst verpflichtet, bei der Annahme gewisser Tätigkeiten oder Vorteile ehrenhaft und zurückhaltend zu sein.

### TITEL III

## **PRÄSIDIUMSSITZUNG DES AUSSCHUSSES**

### Artikel 55

#### **Beschlussfassung**

(1) Bei Beratungen über einzelne Unternehmen oder nur in einem teilnehmenden Mitgliedstaat niedergelassene Gruppen fassen der Vorsitzende und die Mitglieder gemäß Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b einen Beschluss mit einfacher Mehrheit, sofern die Mitglieder gemäß Artikel 53 Absatz 1 und Absatz 3 nicht innerhalb einer vom

Vorsitzenden festgelegten Frist im Konsens zu einer Einigung gelangen.

### TITEL V

## **FINANZVORSCHRIFTEN**

### KAPITEL 1

#### **Allgemeine Bestimmungen**

### Artikel 58

#### **Haushalt**

(1) Der Ausschuss verfügt über einen eigenen Haushalt, der nicht Teil des Haushalts der Union ist. Alle Einnahmen und Ausgaben des Ausschusses werden für jedes Haushaltsjahr geschätzt und im Haushaltsplan des Ausschusses ausgewiesen; das Haushaltsjahr fällt mit dem Kalenderjahr zusammen.

(2) Der Haushalt des Ausschusses muss hinsichtlich der Einnahmen und der Ausgaben ausgeglichen sein.

(3) Der Haushalt umfasst zwei Teile: Teil I betrifft die Verwaltung des Ausschusses und Teil II den Fonds.

## KAPITEL 2

### **Der einheitliche Abwicklungsfonds**

#### Abschnitt 1

#### **Bildung des Fonds**

##### Artikel 67

#### **Allgemeine Bestimmungen**

(1) Hiermit wird der einheitliche Abwicklungsfonds (im Folgenden „Fonds“) errichtet. Der Fonds wird gemäß den im Übereinkommen verankerten Regelungen über die Übertragung der auf nationaler Ebene erhobenen Mittel auf den Fonds gefüllt.

(2) Der Ausschuss bedient sich des Fonds ausschließlich zu dem Zweck, die effiziente Anwendung der Abwicklungsinstrumente und die effiziente Ausübung der Abwicklungsbefugnisse, die in Teil II Titel I genannt sind, sicherzustellen, und gemäß den in den Artikeln 14 und 15 genannten Abwicklungszielen und -grundsätzen. Der Unionshaushalt oder die einzelstaatlichen Haushalte werden unter keinen Umständen für Aufwendungen oder Verluste des Fonds haftbar gemacht.

(3) Eigentümer des Fonds ist der Ausschuss.

(4) Die Beiträge nach Maßgabe der Artikel 69, 70 und 71 werden von den nationalen Abwicklungsbehörden bei den Unternehmen im Sinne des Artikels 2 erhoben und gemäß dem Übereinkommen auf den Fonds übertragen.

##### Artikel 69

#### **Zielausstattung**

(1) Bis zum Ende einer Aufbauphase von acht Jahren ab dem 1. Januar 2016 oder andernfalls ab dem Zeitpunkt, ab dem dieser Absatz gemäß Artikel 99 Absatz 6 gilt, erreichen die verfügbaren Mittel des Fonds mindestens 1 % der gedeckten Einlagen aller in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Kreditinstitute.

(2) Während der in Absatz 1 genannten Aufbauphase werden die gemäß Artikel 70 berechneten und nach Artikel 67 Absatz 4 erhobenen Beiträge zum Fonds zeitlich so gleichmäßig wie möglich gestaffelt, bis die Zielausstattung erreicht ist, wobei jedoch die Konjunkturphase und die etwaigen Auswirkungen prozyklischer Beiträge auf die Finanzlage der beitragenden Institute zu berücksichtigen sind.

(3) Der Ausschuss verlängert die in Absatz 1 genannte Aufbau-

phase um maximal vier Jahre, wenn der Fonds insgesamt Auszahlungen in Höhe von über 0,5 % des in Absatz 1 genannten Gesamtbetrags der gedeckten Einlagen vorgenommen hat und wenn die Kriterien, die mit dem delegierten Rechtsakt gemäß Absatz 5 Buchstabe b festgelegt wurden, erfüllt sind.

(4) Liegt nach der in Absatz 1 genannten Aufbauphase der Betrag der verfügbaren Mittel unter der in dem genannten Absatz angegebenen Zielausstattung, werden die nach Artikel 70 berechneten regulären Beiträge erhoben, bis die Zielausstattung erreicht ist. Nachdem die Zielausstattung erstmals erreicht worden ist und nachdem die verfügbaren Finanzmittel auf weniger als zwei Drittel der Zielausstattung abgeschmolzen sind, werden die genannten Beiträge in einer Höhe festgelegt, mit der die Zielausstattung binnen sechs Jahren erreicht werden kann.

Bei der Festlegung der Jahresbeiträge im Rahmen dieses Absatzes wird der reguläre Beitrag unter gebührender Berücksichtigung der Konjunkturphase und der etwaigen Auswirkungen prozyklischer Beiträge festgelegt.

(5) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 93 zu erlassen, in denen Folgendes festgelegt wird:

a) Kriterien für die zeitliche Staffelung der nach Absatz 2 berechneten Beiträge,

b) Kriterien für die Festlegung der Anzahl der Jahre, um die die in Absatz 1 genannte Aufbauphase gemäß Absatz 3 verlängert werden kann,

c) Kriterien für die Festlegung der jährlichen Beiträge gemäß Absatz 4.

Artikel 70

### **Im Voraus erhobene Beiträge**

(1) Die jeweiligen Beiträge der einzelnen Institute werden mindestens jährlich erhoben und anteilig zur Gesamthöhe ihrer Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen im Verhältnis zu den aggregierten Verbindlichkeiten (ohne Eigenmittel) abzüglich gedeckter Einlagen aller im Hoheitsgebiet aller teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute berechnet.

(2) Nach Anhörung der EZB oder der nationalen zuständigen Behörde und in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Abwicklungsbehörden errechnet der Ausschuss jährlich die einzelnen Bei-

träge, damit die Beiträge, die von allen im Hoheitsgebiet aller teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Instituten zu entrichten sind, 12,5 % der Zielausstattung nicht übersteigen.

Die jährliche Berechnung der Beiträge der einzelnen Institute beruht auf:

a) einem Pauschalbetrag, der sich anteilig aus dem Betrag der Verbindlichkeiten – ohne Eigenmittel und gedeckte Einlagen – eines Instituts im Verhältnis zur Gesamthöhe der Verbindlichkeiten – ohne Eigenmittel und gedeckte Einlagen – aller im Hoheitsgebiet der teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute ergibt, und

b) einem risikoadjustierten Beitrag, der auf der Grundlage der in Artikel 103 Absatz 7 der Richtlinie 2014/59/EU festgelegten Kriterien errechnet wird, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss und keine Verzerrungen zwischen den Strukturen der Bankensektoren der Mitgliedstaaten ausgelöst werden dürfen.

Bei dem Verhältnis zwischen dem Pauschalbeitrag und den risikobereinigten Beiträgen ist auf eine ausgewogene Verteilung der Beiträge zwischen den verschiedenen Arten von Banken zu achten.

In jedem Fall darf der gemäß den Buchstaben a und b jährlich berechnete aggregierte Betrag der einzelnen Beiträge aller im Hoheitsgebiet aller teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Institute 12,5 % der Zielausstattung nicht übersteigen.

(3) Die verfügbaren Finanzmittel, die mit Blick auf die Erreichung der Zielausstattung gemäß Artikel 69 zu berücksichtigen sind, können unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen umfassen, die in vollem Umfang durch Sicherheiten mit niedrigem Risiko abgesichert sind, die nicht durch Rechte Dritter belastet, frei verfügbar und ausschließlich der Verwendung durch den Ausschuss für die in Artikel 76 Absatz 1 genannten Zwecke vorbehalten sind. Der Anteil dieser unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen darf 30 % des Gesamtbetrags der gemäß diesem Artikel erhobenen Beiträge nicht übersteigen.

(4) Die ordnungsgemäß von Unternehmen im Sinne des Artikels 2 erhaltenen Beiträge werden diesen Unternehmen nicht rückerstattet.

(5) Haben teilnehmende Mitgliedstaaten bereits nationale Abwicklungsfinanzierungsmechanismen eingerichtet, können sie vorsehen, dass diese Mechanismen ihre verfügbaren Finanzmittel, die sie

zwischen dem 17. Juni 2010 und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie 2014/59/EU von den Instituten erhoben haben, einsetzen, um den Instituten einen Ausgleich für die im Voraus erhobenen Beiträge zu gewähren, die sie gegebenenfalls an den Fonds abzuführen haben. Die den Mitgliedstaaten aus der Richtlinie 2014/49/EU erwachsenden Verpflichtungen bleiben von einer solchen Rückerstattung unberührt.

(6) Es gelten die von der Kommission gemäß Artikel 103 Absatz 7 der Richtlinie 2014/59/EU erlassenen delegierten Rechtsakte, in denen das Konzept der Beitragsanpassung entsprechend dem Risikoprofil der Institute festgelegt wird.

(7) Der Rat erlässt im Rahmen eines in Absatz 6 genannten delegierten Rechtsakts auf Vorschlag der Kommission Durchführungsrechtsakte zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu den Absätzen 1, 2 und 3 und insbesondere hinsichtlich

a) der Anwendung der Methode zur Berechnung der einzelnen Beiträge;

b) der praktischen Modalitäten bei der Zuordnung der Institute zu den in dem delegierten Rechtsakt festgelegten Risikofaktoren.

Artikel 71

### **Außerordentliche nachträglich erhobene Beiträge**

(1) Reichen die verfügbaren Finanzmittel nicht aus, um Verluste, Kosten und sonstige Aufwendungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Fonds für Abwicklungsmaßnahmen zu decken, werden von den im Hoheitsgebiet der teilnehmenden Mitgliedstaaten zugelassenen Instituten außerordentliche nachträgliche Beiträge erhoben, um die zusätzlichen Aufwendungen zu decken. Die Berechnung der Höhe der außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträge und ihre Zuweisung zu den einzelnen Instituten erfolgen gemäß den in den Artikeln 69 und 70 festgelegten Regeln.

Der Gesamtbetrag der jährlichen außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträge darf das Dreifache der jährlichen Summe der gemäß Artikel 70 festgelegten Beiträge nicht übersteigen.

(2) Der Ausschuss schiebt auf eigenes Betreiben – nach Anhörung der nationalen Abwicklungsbehörde – oder auf Vorschlag einer nationalen Abwicklungsbehörde im Einklang mit den in Absatz 3 genannten delegierten Rechtsakten ganz oder teilweise die Zahlung außerordentlicher nachträglich erhobener Beiträge eines Instituts gemäß Absatz 1 auf, wenn dies für den Schutz der Finanzlage des

Instituts erforderlich ist. Ein solcher Aufschub wird für höchstens sechs Monate gewährt, kann aber auf Antrag des Instituts erneuert werden. Die gemäß dieses Absatzes aufgeschobenen Beiträge werden zu einem späteren Zeitpunkt entrichtet, wenn die Finanzlage des Instituts durch die Entrichtung des Betrags nicht mehr gefährdet ist.

(3) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 93 delegierte Rechtsakte zu erlassen, in denen sie die Umstände und Bedingungen festlegt, unter denen die Zahlung von nachträglich erhobenen Beiträgen durch ein Unternehmen im Sinne des Artikels 2 gemäß Absatz 2 dieses Artikels teilweise oder ganz aufgeschoben werden kann.

11. Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/81 des Rates vom 19. Dezember 2014 zur Festlegung einheitlicher Modalitäten für die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf im Voraus erhobene Beiträge zum einheitlichen Abwicklungsfonds (ABI EU Nr. L 15 vom 22. Januar 2015, S. 1, SRM-D-VO) ist am 23. Januar 2015 in Kraft getreten (Art. 9 SRM-D-VO) und gilt für diejenigen Kreditinstitute, bei denen gemäß Art. 70 SRM-VO Beiträge erhoben werden (Art. 2 SRM-D-VO). Diese werden vom SRB nach Anhörung der EZB oder der nationalen Aufsichtsbehörden sowie in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Abwicklungsbehörden berechnet (Art. 4 SRM-D-VO). Für die Aufbauphase (Art. 69 Abs. 1 SRM-VO) ist die Berechnungsmethode unmittelbar in Art. 8 SRM-D-Verordnung niedergelegt.

39

12. Am 2. November 2015 hat der Deutsche Bundestag schließlich das Gesetz zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe (Abwicklungsmechanismusgesetz - AbwMechG) beschlossen (BGBl I S. 1864). Mit diesem wurde insbesondere das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz 2014 so modifiziert, dass die Abwicklungsbehörde Beschlüsse des Ausschusses umsetzen kann (vgl. BTDrucks 18/5009, S. 43 ff.). Gleichzeitig wurde das Gesetz zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute durch Regelungen zur Übertragung der von der Abwicklungsbehörde erhobenen Beiträge an den Fonds ergänzt, §§ 11a ff. RStruktFG (vgl. BTDrucks 18/5009, S. 82). Danach stehen die in den Jahren 2011 bis 2014 erhobenen Beiträge aus der Bankenabgabe während der Aufbauphase des Fonds ausschließlich zur Abwicklung nationaler Institute zur Verfügung und sind deshalb der deutschen Kammer des Fonds übertragen, § 12j RStruktFG (vgl. BTDrucks 18/5009, S. 43 f., 83).

40

## II.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden vom 23. Juli 2014, beim Bundesverfassungsgericht eingegangen am 25. Juli 2014, sowie deren Erweiterung vom 9. Oktober 2014, beim Bundesverfassungsgericht am selben Tage eingegangen, rügen die Beschwer-

41

deführer 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. Die der Bankenunion zugrundeliegenden Rechtsakte seien verfassungswidrig und stellten darüber hinaus Ultra-vires-Akte dar, an denen Bundesregierung und Bundestag nicht hätten mitwirken dürfen, sondern denen sie hätten entgegengetreten müssen.

1. Die Verfassungsbeschwerden seien zulässig. Beim SSM-VO-Gesetz handele es sich um einen Akt der deutschen öffentlichen Gewalt im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG. Daneben sei die unzureichende Ausübung der Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag im Hinblick auf die angegriffenen Sekundärrechtsakte als Akt öffentlicher Gewalt zu qualifizieren und unterliege insoweit der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Weder die SSM-Verordnung noch die SRM-Verordnung ließen sich auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen und seien daher einer mittelbaren Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle zugänglich.

42

2. SSM-VO-Gesetz, SSM-Verordnung und EBA-Ä-Verordnung verletzen die Beschwerdeführer in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie in ihren Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 88 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 114, 123 bis 126, 127 und 352 AEUV und Art. 19 Abs. 4 GG. Sie stellten sich als Ultra-vires-Akte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar.

43

a) SSM-VO-Gesetz, SSM-Verordnung und EBA-Ä-Verordnung sähen eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB vor und überließen den nationalen Bankenaufsichtsbehörden nur mehr „residuelle“ Aufgaben. Zwar beschränke sich die EZB-Aufsicht derzeit auf Institute, bei denen der Gesamtwert der Aktiva mehr als 30 Milliarden Euro oder die Höhe ihrer Aktiva mindestens 20 % des Bruttoinlandsprodukts des Mitgliedstaates ihrer Niederlassung betrage, sofern nicht die Bilanzsumme unter fünf Milliarden Euro liege. Die EZB könne jedoch die Aufsicht über sämtliche Kreditinstitute im Wege des Selbsteintrittsrechts jederzeit an sich ziehen. Art. 127 Abs. 6 AEUV lasse lediglich eine Übertragung „besonderer Aufgaben“ der Bankenaufsicht auf die EZB zu. Damit seien allein unterstützende Aufgaben gemeint, nicht jedoch eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht.

44

Die der EZB durch die SSM-Verordnung eingeräumten umfassenden Aufsichtsbefugnisse hätten in der Organisation der EZB zu Veränderungen geführt, die als unzulässige Modifizierung der Zuständigkeitsordnung der EZB und als gravierender Verstoß gegen Art. 129 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des europäischen Systems der Zentralbanken und der europäischen Zentralbank (ABl EU Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 230 - ESZB-Satzung) zu qualifizieren seien. Durch Änderung der bestehenden Geschäftsordnung der EZB (Beschluss der EZB vom 22. Januar 2014 zur Änderung des Beschlusses EZB/2004/2 zur Verab-

45

scheidung der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank EZB/2014/1, ABl EU Nr. L 95 vom 29. März 2014, S. 56) im Wege der Einfügung eines neuen Kapitels IVa „Aufsichtsgremium“ (Art. 13a ff. GeschO-EZB) solle die EZB ermächtigt werden, das in Art. 26 Abs. 1 SSM-VO vorgesehene Aufsichtsgremium einzurichten, welches sich aus Vertretern der EZB sowie der nationalen Aufsichtsbehörden zusammensetzen und aus seinen Reihen einen Lenkungsausschuss rekrutieren solle. Art. 25 Abs. 5 SSM-VO sehe bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den zuständigen nationalen Behörden und bei Einwendungen des EZB-Rates zudem das Tätigwerden einer Schlichtungsstelle vor. Dies sei durch das Primärrecht jedoch nicht gedeckt. Art. 12 Abs. 3 ESZB-Satzung ermächtige den EZB-Rat nur zum Erlass von Regelungen über die interne Organisation der EZB und ihrer Beschlussorgane und beziehe sich allein auf bereits bestehende Organe, nicht jedoch auf die Schaffung neuer. Letzteres sei mit Art. 5 EUV in Verbindung mit Art. 282 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 283 AEUV nicht vereinbar.

Die Übertragung der Bankenaufsicht und die Schaffung eines Single Resolution Board verstießen ferner gegen die grundgesetzlich vorgeschriebene Arbeitsteilung zwischen Bundesbank und BaFin. Die Übertragung der Bankenaufsicht auf die Bundesbank hätte innerstaatlich eines Gesetzes bedurft. Das SSM-VO-Gesetz genüge insoweit nicht. Soweit der Bundesbank als nationaler Aufsichtsbehörde durch die SSM-Verordnung mittelbar aufsichtsrechtliche Befugnisse übertragen würden, welche der innerstaatlichen Aufgabenverteilung zwischen Bundesbank und BaFin widersprächen, fehle es an einer gesetzlichen Ermächtigung. Auch darin liege ein schwerer Eingriff in das Recht der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. 46

Die Vermischung von Geldpolitik und Bankenaufsicht bei der EZB verstoße zudem gegen Art. 127 Abs. 1 und Art. 282 Abs. 1 AEUV. Das SSM-VO-Gesetz und die SSM-Verordnung in Verbindung mit der EBA-Ä-Verordnung verletzten darüber hinaus das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV), weil der Nachweis für die Notwendigkeit einer unionalen Regelung nicht erbracht worden sei. Dass mit der Vergemeinschaftung eine möglicherweise bestehende Voreingenommenheit in den nationalen Aufsichtsbehörden überwunden würde, genüge insoweit nicht. 47

Beim SSM-VO-Gesetz komme hinzu, dass eine nahezu vollständige Übertragung der Aufsichtsbefugnisse auf die EZB eine Änderung des Primärrechts erfordert hätte. Die Bundesregierung hätte insoweit auf ein Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2 EUV bestehen müssen, der Bundestag an dessen Umgehung nicht mitwirken dürfen. Er habe der Sache nach ein Integrationsgesetz erlassen, ohne den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Übertragung von Hoheitsrechten zu genügen. 48

SSM-VO-Gesetz, SSM-Verordnung und EBA-Ä-Verordnung stellten sich vor diesem Hintergrund als Ultra-vires-Akte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar. Besonders gravierend seien die oben beschriebenen Grundrechtsverstöße dadurch, dass sie im Ergebnis extrem rechtsschutzverkürzend 49

wirkten.

b) Die SSM-Verordnung verstoße offensichtlich gegen Art. 19 Abs. 4 GG, weil Art. 263 Abs. 4 AEUV in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) den Anforderungen an einen tatsächlich wirksamen und möglichst lückenlosen Rechtsschutz nicht genüge. Der Gerichtshof sei weder personell noch sachlich in der Lage, bankenaufsichtsrechtliche Fragen zu entscheiden. 50

Das Rechtsschutzdefizit werde durch die Weisungsabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden von der EZB zusätzlich verschärft. Nach welchen Normen sie handelten, sei ebenso ungeklärt wie die Frage, ob weniger bedeutende Kreditinstitute gegen Entscheidungen der nationalen Aufsichtsbehörden auch dann vor nationalen Verwaltungsgerichten klagen könnten, wenn die Aufsichtsbehörden auf Anweisung der EZB gehandelt hätten. Schließlich sei auch die Verantwortung der EZB für pflichtwidrig unterlassene Aufsichtsrechtsmaßnahmen ungeklärt. Das verstärke den Ultra vires-Charakter der angegriffenen Rechtsakte. 51

3. Die SRM-Verordnung könne nicht auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt werden. Soweit auf dieser Rechtsgrundlage die Errichtung einer zentralen Bankenabwicklungsbehörde überhaupt vorstellbar sei, bedürfe es jedenfalls konkreter Darlegungen, weshalb eine solche für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sei. Daran mangle es jedoch. Die SRM-Verordnung laufe der Sache nach auf eine Harmonisierung von Abgaben auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 Satz 2 AEUV hinaus und enthalte eine Blankettermächtigung für unabsehbare Beiträge der Kreditinstitute an europäische Institutionen. Letztlich habe die Kommission die Mitgliedstaaten damit entgegen Art. 114 AEUV zur Erhebung von Abgaben veranlasst. 52

Die Übertragung der Abwicklungsbefugnis für Kreditinstitute gemäß Art. 42 SRM-Verordnung sowie die damit verbundene Übertragung der bisher im Restrukturierungsfonds gesammelten Mittel überschreite die Ermächtigungsgrundlage des Art. 114 AEUV und stelle einen ausbrechenden Rechtsakt dar. Art. 67 Abs. 4 SRM-VO verpflichte die nationalen Abwicklungsbehörden, die erhobenen Beiträge an den Fonds zu übertragen. Damit verliere der deutsche Abwicklungsfonds die Eigentümerstellung an den von ihm eingesammelten Beiträgen, ohne dass sichergestellt wäre, dass damit auch ein der Höhe der abgeführten Beiträge entsprechender Einfluss auf den Geschäftsgang des Abwicklungsausschusses sowie die Besetzung der Leitungsorgane (Art. 43 ff., Art. 55 ff. SRM-VO) verbunden wäre. 53

Eine strukturell bedeutsame und offenkundige Überschreitung von Art. 114 Abs. 1 Satz 2 AEUV liege auch darin, dass die SRM-Verordnung Vorgaben für die Anwendung des Art. 107 AEUV mache, obwohl Art. 114 AEUV keine Ermächtigungsgrundlage zur Regelung des Beihilfenrechts enthalte. Schließlich schlage sich in der Beitragshöhe nicht nieder, dass die systemrelevanten Kreditinstitute ein ungleich höheres Risiko für die Finanzstabilität darstellten als andere. 54

Die Bankenaufsicht und der Abwicklungsausschuss handelten trotz Art. 47 Abs. 1 55

SRM-VO nicht politisch unabhängig. Das folge schon aus der Pflicht, mit Kommission, Rat und EZB zusammenzuarbeiten (Art. 30 SRM-VO), aber auch aus den Abwicklungszielen (Art. 14 SRM-VO) und allgemeinen Grundsätzen (Art. 15 SRM-VO). Nach der Meroni-Rechtsprechung des EuGH müssten die Beschlüsse des Abwicklungsausschusses an das Einvernehmen der Kommission der Europäischen Union gebunden werden.

### III.

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig. Soweit sich die Beschwerdeführer unmittelbar gegen Rechtsakte des Sekundärrechts wendeten, seien diese keine tauglichen Beschwerdegegenstände. Darüber hinaus fehle es an der Beschwerdebefugnis. Jedenfalls seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet, weil die streitgegenständlichen Handlungen und Unterlassungen Grundrechte der Beschwerdeführer nicht verletzen. 56

a) Das SSM-VO-Gesetz stelle zwar grundsätzlich einen tauglichen Beschwerdegegenstand dar. Es könne jedoch von vornherein kein ausbrechender Rechtsakt im Sinne der Ultra-vires-Kontrolle sein, weil es sich bei ihm nicht um eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union handele. 57

Das SSM-VO-Gesetz habe den deutschen Vertreter im Rat der Europäischen Union ermächtigt, dem Vorschlag für die SSM-Verordnung zuzustimmen. Der Rat habe insoweit nur von der bereits im Vertrag von Maastricht (1993) vorhandenen Ermächtigung Gebrauch gemacht, der der Bundestag schon mit dem Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 zugestimmt und den das Bundesverfassungsgericht ausführlich geprüft und gebilligt habe. Gehe man davon aus, dass die Übertragung der Aufsichtsaufgaben auf die EZB in Art. 127 Abs. 6 AEUV angelegt sei, könne die Zustimmung zu einer Inanspruchnahme dieser im Vertrag bereits enthaltenen Ermächtigung Art. 38 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht berühren. Verstehe man Art. 127 Abs. 6 AEUV hingegen als spezielle Kompetenzerweiterungsklausel, so habe es für den Erlass der SSM-Verordnung einer Ermächtigung durch den Bundestag bedurft. In der Tat sei der Gesetzgeber insoweit von der Erforderlichkeit eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ausgegangen, auch wenn § 7 IntVG diesen Fall nicht ausdrücklich erfasse. 58

Mit der gesetzlichen Ermächtigung des deutschen Vertreters im Rat der Europäischen Union, einem im Primärrecht vorgesehenen Rechtsakt zustimmen zu dürfen, nehme der Gesetzgeber seine Integrationsverantwortung wahr. Daher ziele die Rüge, das Gesetz sei nichtig, weil die SSM-Verordnung vom Integrationsprogramm nicht gedeckt sei, nicht darauf, eine Entleerung der Rechte des Bundestages zu verhindern, sondern auf die inhaltliche Kontrolle des demokratischen Prozesses. Eine solche sei auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 1 GG jedoch nicht möglich. Sollte Art. 127 Abs. 6 AEUV keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der SSM-Verordnung darstellen, gehe das Gesetz ins Leere, weil es die fehlende unionsrechtliche Ermächtigung nicht ersetzen könne. Eine Übertragung von Hoheitsrechten würde es 59

nicht bewirken und wäre schon deshalb ungeeignet, die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG zu verletzen.

b) Ferner sei eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Die Verfassungsbeschwerden legten weder die Voraussetzungen der Ultra-vires-Rüge noch einen Verstoß gegen die Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) dar. 60

Sie trügen nur pauschal vor, die SSM-Verordnung sei von Art. 127 Abs. 6 AEUV nicht gedeckt, weil sie nicht nur besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertrage, sondern die EZB ermächtige, die gesamte Bankenaufsicht an sich zu ziehen. Dabei reichten der Hinweis auf die deutsche Fassung der Norm und der Verweis auf im Schrifttum geäußerte Zweifel nicht aus, weil die verschiedenen Sprachfassungen des Art. 127 Abs. 6 AEUV unterschiedliche Lesarten zuließen. Die Argumentation der Beschwerdeführer beruhe zudem auf pauschalen und teilweise unrichtigen Behauptungen. Das gelte etwa für die Behauptung, dass die Bundesbank von einer faktischen Totalübertragung der Aufsichtsaufgaben ausgehe; richtigerweise spreche diese jedoch von einem „Mechanismus, der auf den Grundsätzen der Kooperation und Dezentralität“ beruhe. 61

Soweit die Beschwerdeführer die Ausgestaltung der Aufsicht kritisierten, sei dies im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 GG ohne Bedeutung. Dieser schütze nicht vor Regelungen, die die Beschwerdeführer für falsch, unverhältnismäßig oder sonst nachteilig hielten. Die Errichtung eines internen Aufsichtsgremiums in der EZB berühre die Beschwerdeführer nicht in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 GG. Auch der Vortrag, über die Mitwirkung im EZB-Rat erhalte die Bundesbank eine Kompetenz, die ihr nach nationalem Recht nicht eingeräumt werden könne, sei nicht geeignet, eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 GG darzulegen. 62

Mit Blick auf die SRM-Verordnung werde der ausbrechende Rechtsakt ebenfalls lediglich behauptet. Die Beschwerdeführer trügen insoweit allein vor, dass Art. 114 AEUV nur zur Angleichung binnenmarktrelevanter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ermächtige, nicht aber zur Errichtung von Behörden. Zwar werde diese Ansicht auch im Schrifttum vertreten; ein hinreichend offensichtlicher Kompetenzverstoß sei damit jedoch nicht dargelegt. Die Beschwerdeführer ließen insbesondere außer Acht, dass der EuGH schon Art. 95 EGV a.F., die Vorgängernorm des Art. 114 AEUV, als Grundlage für die Errichtung neuer Institutionen angesehen habe. 63

Die Beschwerdeführer legten auch einen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht substantiiert dar. Es sei schon nicht ersichtlich, inwieweit bei den angegriffenen Rechtsakten nicht übertragbare Kompetenzen des Bundestages betroffen seien. Liefere das SSM-VO-Gesetz ins Leere, weil es an einer primärrechtlichen Ermächtigung fehle, sei eine Entleerung der Befugnisse des Bundestages ausgeschlossen. Soweit die Beschwerdeführer eine unbeschränkte Nachschusspflicht Deutschlands behaupteten, aus der sich eine Gefährdung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung 64

des Bundestages ergebe, genüge ihr Vortrag nicht den im Rahmen der Identitätskontrolle zu stellenden Anforderungen an die Substantiierung. Sie erklärten insbesondere nicht, wie es zu einem Leerlaufen der Haushaltsautonomie des Bundestages kommen könne. Die SRM-Verordnung verfolge gerade das Ziel, dass künftig nicht mehr der Steuerzahler staatliche Stützungsmaßnahmen für Banken und andere Finanzinstitute tragen müsse, und habe Nachschusspflichten der Mitgliedstaaten oder deren Haftung in Art. 6 Abs. 6 und Art. 67 Abs. 2 SRM-VO ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Beschwerdeführer legten auch eine mögliche Rechtsverletzung in anderen Grundrechten nicht hinreichend substantiiert dar. Die Verletzung von Art. 14 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 88 Abs. 2 GG werde lediglich behauptet, eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG nicht belegt. Die Beschwerdeführer trügen schon nicht vor, dass sie durch die angegriffenen Handlungen und Unterlassungen in vermögenswerten Rechten betroffen seien, sondern beschränkten sich auf die Behauptung, dass die Zielkonflikte zwischen den Aufgaben der EZB den Vorrang der Preisstabilität in der Währungspolitik in Frage stellten. Das sei bloße Spekulation. Mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG legten die Beschwerdeführer nicht dar, selbst von Maßnahmen der Bankenaufsicht betroffen zu sein. Im Übrigen sähen die Verträge und die SSM-Verordnung durchaus Rechtsschutzmöglichkeiten vor: So richte die EZB einen administrativen Überprüfungsausschuss ein, an den sich jeder wenden könne, der unmittelbar und individuell betroffen sei (Art. 24 SSM-VO). Zudem stelle Art. 24 Abs. 11 SSM-VO klar, dass das Recht, ein Verfahren vor dem EuGH anzustrengen, unberührt bleibe. Gegen Maßnahmen der EZB stünden daher Nichtigkeits- (Art. 263 AEUV) und Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) offen, gegen Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden der Verwaltungsweg.

65

c) Die Verfassungsbeschwerden seien jedenfalls unbegründet, da weder die SSM-Verordnung noch die SRM-Verordnung Ultra-vires-Akte darstellten.

66

Die SSM-Verordnung überschreite die Ermächtigung in Art. 127 Abs. 6 AEUV jedenfalls nicht offensichtlich. Dort sei ausdrücklich vorgesehen, dass der EZB Aufgaben der Bankenaufsicht übertragen werden könnten, die über eine bloße Unterstützung nationaler Aufsichtsbehörden hinausgingen. Art. 127 Abs. 6 AEUV könne je nach Sprachfassung unterschiedlich verstanden werden. Zwar spreche der deutsche Wortlaut von der Übertragung „besonderer Aufgaben“; im Englischen sei jedoch von „specific tasks“ die Rede, im Französischen von „missions spécifiques“ und im Italienischen von „compiti specifici“. Dies lasse sich auch mit „bestimmt“ oder „genau bezeichnet“ übersetzen, so dass es nicht auf die Qualität der übertragenen Aufgaben, sondern lediglich darauf ankomme, dass sie in der Verordnung genau benannt würden. Aus der Entstehungsgeschichte der Norm lasse sich zudem ableiten, dass sich die Regierungskonferenz für einen offenen Wortlaut entschieden habe. Über die künftige Beteiligung der EZB an der Bankenaufsicht solle der unionale Gesetzgeber entscheiden. Ausgeschlossen sei lediglich die vollständige Übertragung nationaler Aufsichtsbefugnisse, was die SSM-Verordnung auch nicht vorsehe. Sie gebe vielmehr vor, dass die EZB grundsätzlich nur die Aufsicht über die bedeutenden Kredit-

67

institute innehabe, das heißt etwa 4 % der Kreditinstitute in der Eurozone, die allerdings circa 80 % der Bilanzsumme ausmachten. Während nur 22 deutsche Kreditinstitute unter die direkte Aufsicht der EZB fielen, bleibe die BaFin für die Aufsicht über circa 1.660 – weniger bedeutende – Kreditinstitute zuständig.

Die Schaffung eines Aufsichtsgremiums durch die GeschO-EZB verstoße auch nicht gegen Art. 129 AEUV und gegen die ESZB-Satzung. Die SSM-Verordnung ändere nichts an den in Art. 129 Abs. 1 AEUV festgelegten Beschlussorganen der EZB. Die Einrichtung des Aufsichtsgremiums und des Lenkungsausschusses durch Art. 13a GeschO-EZB und Art. 12.3 ESZB-Satzung sei ein Akt der Selbstorganisation, dem keine Außenwirkung zukomme. Insoweit werde auch weiterhin nur der EZB-Rat tätig.

68

Die SSM-Verordnung verstoße nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV. Ihr Regelungszweck sei es, die Defizite einzelstaatlichen Handelns, die in der Finanzkrise offenkundig geworden seien, zu beseitigen (5. und 12. Erwägungsgrund SSM-VO). Die Finanzkrise habe deutlich gemacht, dass es einer Instanz bedürfe, die einen Überblick jedenfalls über die Eurozone besitze, eine kohärente Anwendung des aufsichtsrechtlichen Regelwerks gewährleiste und die Auswirkungen bankenaufsichtsrechtlicher Maßnahmen auf die Finanzstabilität in der gesamten Europäischen Union berücksichtigen könne. Diese Einschätzung werde dadurch bestätigt, dass der Deutsche Bundestag keine Subsidiaritätsrüge nach Art. 6 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (SV-Prot.) erhoben habe.

69

Die SRM-Verordnung sei durch Art. 114 Abs. 1 AEUV gedeckt. Die Schaffung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds habe den Zweck, Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Im Übrigen habe der EuGH dem unionalen Gesetzgeber einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Angleichungstechnik eingeräumt. Art. 114 Abs. 1 AEUV umfasse daher die Kompetenz, Agenturen zu errichten, die verbindliche Rechtsakte gegenüber Einzelpersonen erlassen. Die Aufgaben des Ausschusses stünden auch nicht im Widerspruch zur Meroni-Rechtsprechung des EuGH, weil sie genau eingegrenzt und ihre Ausübung gerichtlich überprüfbar sei.

70

Die Einrichtung des einheitlichen Abwicklungsfonds, die Statuierung einer Beitragspflicht der nationalen Finanzinstitute und die Normierung entsprechender Kriterien seien notwendige Ergänzungen des Abwicklungsmechanismus und von der Ermächtigung des Art. 114 Abs. 1 AEUV mit umfasst. Sie ermöglichten es dem Ausschuss, die von den nationalen Abwicklungsbehörden zu erhebenden Beiträge für alle beitragspflichtigen Kreditinstitute einheitlich zu berechnen, die erforderliche Risikoadjustierung im Hinblick auf den gesamten SRM-Raum vorzunehmen und dadurch die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Kreditinstituten zu gewährleisten.

71

Die Einrichtung des Fonds und die Regelung der von den Banken erhobenen Bei-

72

träge verstoße schließlich nicht gegen das Verbot der Steuerharmonisierung in Art. 114 Abs. 2 AEUV. Bei den Beiträgen handle es sich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer nicht um eine Steuer im Sinne dieser Bestimmung. Sie würden nur von einer begrenzten Gruppe von Abgabepflichtigen erhoben und dienten nicht der Finanzierung öffentlicher Haushalte. Zudem erfolge ihre Erhebung auf nationaler Ebene. Die Übertragung des Beitragsaufkommens auf den Fonds und seine Nutzung durch diesen basierten nicht auf Art. 114 AEUV, sondern auf einer völkerrechtlichen Vereinbarung der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Primärrechtliche Vorgaben würden dadurch nicht umgangen.

2. Nach Ansicht des Deutschen Bundestages sind die Verfassungsbeschwerden zwar teilweise zulässig, im Ergebnis aber unbegründet. 73

a) Soweit sich die Beschwerdeführer gegen das SSM-VO-Gesetz wendeten, werde dieses in seinem Rechtscharakter wie auch die Autonomie des Bundestages bei der Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung verkannt. Es beschränke sich auf die interne Ermächtigung des deutschen Vertreters, sei ausschließlich an diesen adressiert und gehe davon aus, dass Art. 127 Abs. 6 AEUV eine ausreichende Rechtsgrundlage für die SSM-Verordnung darstelle. Eine Heilung womöglich unzureichender Ermächtigungen im Integrationsprogramm habe dem Bundestag ferngelegen, ebenso der – im Ergebnis untaugliche – Versuch, einen Ultra-vires-Akt des Rates gewissermaßen im Alleingang zu heilen oder abzusichern. Der Bundestag habe vielmehr entschieden, seine Integrationsverantwortung durch ein Gesetz wahrzunehmen. An die früheren Stellungnahmen zur Bankenunion anknüpfend kombiniere diese Vorgehensweise ein vorsorgendes Element des Art. 23 Abs. 1 GG mit einer aktiv unterstützenden Stellungnahme im Format des Art. 23 Abs. 3 GG. Die in der Form eines Gesetzes erfolgte Wahrnehmung der Integrationsverantwortung könne Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG von vornherein nicht verletzen. 74

Im Hinblick auf die SSM-Verordnung und die SRM-Verordnung hätten die Beschwerdeführer allerdings hinreichend substantiiert vorgetragen, in ihrem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG insoweit selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt zu sein, als diese Gegenstand und Grundlage von Handlungen oder Unterlassungen deutscher Staatsorgane seien. Dagegen könnten sie mit inhaltlichen Einwänden gegen die Ausgestaltung der Bankenunion schon deshalb nicht durchdringen, weil Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auf die Ermöglichung demokratischer Prozesse gerichtet sei, nicht auf ihre inhaltliche Kontrolle. Das betreffe etwa die Bedenken gegen die Zusammenführung von Währungspolitik und Bankenaufsicht in den Händen der EZB. 75

Eine Berufung auf Art. 79 Abs. 3 GG gehe fehl, da der 17. Deutsche Bundestag mit seiner Zustimmung zur SSM-Verordnung nicht mehr zur Entleerung mitgliedstaatlicher beziehungsweise parlamentarischer Kompetenzen beitragen könne. Art. 127 Abs. 6 AEUV sei Teil des Integrationsprogramms, das bereits der 12. Deutsche Bundestag mit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht gebilligt habe. 76

Auch eine Verletzung durch Art. 14 GG geschützter Interessen hätten die Beschwerdeführer nicht substantiiert dargetan. Art. 127 Abs. 6 AEUV stelle das vorrangige Ziel der Preisstabilität nicht in Frage. Soweit sie sich auf Art. 19 Abs. 4 GG stützten, verfehlten die Beschwerdeführer die Mindestanforderungen an eine Identitäts- oder Ultra-vires-Rüge. 77

b) Die Verfassungsbeschwerden seien – soweit zulässig – jedoch unbegründet. Die SSM-Verordnung lasse sich auf Art. 127 Abs. 6 AEUV stützen, die SRM-Verordnung auf Art. 114 AEUV. Sie stellten daher keine Ultra-vires-Akte dar. 78

Eine systematisch-teleologische Interpretation der „besonderen Aufgaben“ im Sinne des Art. 127 Abs. 6 AEUV ergebe, dass der Unionsgesetzgeber das Ziel, die Finanzstabilität in der Europäischen Union zu gewährleisten, sowohl institutionell als auch durch die Vertiefung des Binnenmarktes für Bankdienstleistungen verfolgen dürfe. Art. 127 Abs. 6 AEUV ziele auf eine begrenzte Zusammenführung von Währungspolitik und Bankenaufsicht in der Hand der EZB. In der Gesamtschau weise die SSM-Verordnung der EZB quantitativ und qualitativ bedeutsame Aufsichtsbefugnisse zu, ohne den Bereich „besonderer Aufgaben“ zu überschreiten. Art. 127 Abs. 6 AEUV ziele auf eine einheitliche Makro- und Mikroaufsicht und auf eine Gleichbehandlung der Kreditinstitute und ermögliche es, Fragmentierung und „Aufsichtsarbitrage“ zu überwinden. Dem trage die SSM-Verordnung Rechnung. 79

Die Ermächtigung für die SRM-Verordnung ergebe sich aus Art. 114 Abs. 1 Satz 2 AEUV. Die beabsichtigte Zentralisierung und Harmonisierung perfektioniere das Konzept der Anti-Diskriminierung (Art. 6 Abs. 1 SRM-VO) und Anti-Privilegierung (3. Erwägungsgrund SRM-VO). Die SRM-Verordnung kombiniere ein Entpolitisierungskonzept mit einem Politikvorbehalt, der den Anforderungen der Meroni-Rechtsprechung genüge. Sie betraue einerseits eine Fachbehörde mit Aufgaben, die durch komplexe technische Besonderheiten geprägt seien, und sehe im Abwicklungsfall andererseits eine Einbeziehung von Kommission und Rat vor, was eine Verselbständigung der Fachbehörde verhindere. 80

Dass der Fonds auf Art. 1 Abs. 2 Satz 2, Art. 67 ff. SRM-VO und dem IGA gründe, gehe insbesondere auf kompetenzrechtliche Bedenken der Bundesregierung zurück. Die differenzierten Rechtsgrundlagen des Abwicklungsmechanismus vermieden eine unter Subsidiaritätsgesichtspunkten bedenkliche Zentralisierung. Gerade deshalb liege die Annahme eines Ultra-vires-Aktes fern. 81

Eine Verletzung der Integrationsverantwortung des Bundestages sei vor diesem Hintergrund auszuschließen. 82

3. Die Beschwerdeführer haben mit Schriftsätzen vom 9. Oktober 2014, 20. März 2015, 10. April 2015, 1. Juli 2015, 13. Oktober 2015, 7. Januar 2016, 18. Februar 2016, 4. November 2016, 22. September 2017, 11. Oktober 2018, 5. November 2018, 20. November 2018, 21. Dezember 2018, 1. März 2019 und 15. März 2019 ihr tatsächliches und rechtliches Vorbringen weiter ausgeführt. 83

#### IV.

Der Senat hat am 27. November 2018 eine mündliche Verhandlung durchgeführt, in der die Verfahrensbeteiligten ihr Vorbringen ergänzt haben. Als sachkundige Dritte im Sinne von § 27a BVerfGG hat der Senat den Präsidenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Herrn Felix Hufeld, den Exekutivdirektor Abwicklung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Herrn Dr. Thorsten Pötzsch, den Leiter des Zentralbereichs Recht der Deutschen Bundesbank, Herrn Dr. Andreas Guericke, den Leiter der Rechtsabteilung beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband, Herrn Prof. Dr. Olaf Langner, den Chefsyndikus und Bereichsvorstand Legal der HVB Group/UniCredit Bank, Herrn Prof. Dr. Andreas Früh sowie Herrn Prof. Dr. Stefan Homburg, Leibniz Universität Hannover, und Herrn Prof. Dr. Andreas Oehler, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, angehört. 84

Die EZB und der Ausschuss für die einheitliche Abwicklung haben von einer Teilnahme an der mündlichen Verhandlung sowie von der Abgabe einer Stellungnahme abgesehen. 85

#### B.

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. sind – anders als diejenige des Beschwerdeführers zu II. – zulässig, soweit sie sich gegen das SSM-VO-Gesetz vom 25. Juli 2013 richten (I.). Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. und II. sind ferner zulässig, soweit sie sich gegen die Mitwirkung von Bundesregierung und Bundestag am Zustandekommen der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung und ihre Umsetzung wenden beziehungsweise darauf gerichtet sind, gegen diese Maßnahmen mit geeigneten Mitteln vorzugehen (II.). Soweit sie sich gegen die EBA-Ä-Verordnung richten, sind die Verfassungsbeschwerden unzulässig (III.). 86

#### I.

Soweit sie das SSM-VO-Gesetz vom 25. Juli 2013 zum Gegenstand haben, sind die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. zulässig. Das Gesetz ist ein tauglicher Beschwerdegegenstand (1.). Die Beschwerdeführer sind auch beschwerdebefugt, soweit ihre Verfassungsbeschwerde auf eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gestützt ist (2.). Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. ist jedoch verfristet (3.). 87

1. Tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt deutscher öffentlicher Gewalt. Eine Verfassungsbeschwerde kann sich ausweislich der § 93 Abs. 3 und § 95 Abs. 3 BVerfGG auch unmittelbar gegen ein Gesetz richten. 88

Das SSM-VO-Gesetz, das den deutschen Vertreter im Rat ermächtigte, dem Vorschlag der Kommission vom 12. September 2012 für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kredit- 89

institute auf die Europäische Zentralbank in der Fassung vom 16. April 2013 (COM<2012> 511 final) zuzustimmen (Art. 1 SSM-VO-G), ist daher ein tauglicher Beschwerdegegenstand.

2. Die Beschwerdeführer sind beschwerdebefugt. Sie legen hinreichend substantiiert (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) dar, dass sie durch das angegriffene Gesetz, welches nach ihrem Vortrag die Zustimmung zu einem Ultra-vires-Akt ermöglicht, in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sind (a). Unzulässig sind die Verfassungsbeschwerden hingegen, soweit sie eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG rügen (b).

90

a) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet Bürgerinnen und Bürgern die politische Selbstbestimmung und garantiert ihnen die freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 123, 267 <340>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 135, 317 <399 Rn. 159>; 142, 123 <190 Rn. 126>; 146, 216 <249 f. Rn. 46>). Dieses grundrechtsgleiche Recht erschöpft sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern vermittelt den Einzelnen auch einen Anspruch darauf, mit ihrer Wahlentscheidung Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen und etwas bewirken zu können. Im Anwendungsbereich von Art. 23 GG schützt es Bürgerinnen und Bürger davor, dass die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und die Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages auf die Europäische Union so entleert wird, dass das Demokratieprinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 123, 267 <330>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 142, 123 <173 f. Rn. 81>; 146, 216 <249 Rn. 45>).

91

aa) Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelt Bürgerinnen und Bürgern in seinem durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern nicht nur Schutz vor einer substantiellen Erosion der Gestaltungsmacht des Deutschen Bundestages, sondern auch ein Recht darauf, dass Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union nur die Zuständigkeiten ausüben, die ihnen nach Maßgabe des Art. 23 GG übertragen worden sind (vgl. BVerfGE 142, 123 <173 Rn. 80 ff.>; 146, 216 <251 Rn. 50>). Dieses Recht wird verletzt, wenn bei der Übertragung von Hoheitsrechten oder beim Vollzug des Integrationsprogramms die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG nicht beachtet werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 126, 286 <302>; 133, 277 <316>; 134, 366 <382 Rn. 22, 384 ff. Rn. 27 ff.>; 140, 317 <336 ff. Rn. 40 ff.>; 142, 123 <203 Rn. 153>; 146, 216 <253 Rn. 54>), oder Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (innerhalb der Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG) Maßnahmen treffen, die vom Integrationsprogramm nicht gedeckt sind (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>; 142, 123 <203 Rn. 153>; 146, 216 <252 f. Rn. 52 f.>). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelt mithin einen „Anspruch auf Demokratie“, soweit durch einen Vorgang demokratische Grundsätze berührt werden, die Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzieht, und gegenüber offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschrei-

92

tungen durch die Europäischen Organe (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <219 Rn. 185>).

Der Gesetzgeber darf die Bundesregierung auch nicht dazu ermächtigen, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuzustimmen. Andernfalls würde der demokratische Entscheidungsprozess, den die Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisten, unterlaufen. Das Parlament ist verpflichtet, in einem förmlichen Verfahren über die Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der europäischen Integration zu entscheiden, damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 48>). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hat gegenüber offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch die Europäischen Organe nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine verfahrensmäßige Komponente. Der wahlberechtigte Bürger hat zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration ein Recht darauf, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>).

93

Darüber hinaus trifft die Verfassungsorgane aufgrund der ihnen obliegenden Integrationsverantwortung eine Verpflichtung, Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die eine Identitätsverletzung bewirken, sowie Ultra-vires-Akten, auch wenn sie nicht den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG integrationsfesten Bereich betreffen, entgegenzutreten (vgl. BVerfGE 142, 123 <207 f. Rn. 163 ff.>). Bundesregierung und Bundestag haben über die Einhaltung des Integrationsprogramms zu wachen und bei offensichtlich und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe der Europäischen Union Mitwirkungs- und Umsetzungshandlungen zu unterlassen und aktiv auf die Einhaltung des Integrationsprogramms hinzuwirken (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 49>; 142, 123 <209 f. Rn. 167>).

94

bb) Die Ausführungen der Beschwerdeführer genügen den Anforderungen an die Substantiierung einer Ultra-vires-Rüge. Sie tragen vor, dass die SSM-Verordnung und mithin auch das die Bundesregierung zur Zustimmung ermächtigende SSM-VO-Gesetz die Kompetenz aus Art. 127 Abs. 6 AEUV überschritten. Mit den streitgegenständlichen Regelungen erfolge faktisch eine Totalübertragung der Bankenaufsicht, die von Art. 127 Abs. 6 AEUV nicht gedeckt sei. Nach Wortlaut und Telos von Art. 127 Abs. 6 AEUV müssten den nationalen Bankenaufsichtsbehörden wichtige und nicht nur residuelle Aufgaben verbleiben. Obwohl der EZB nur besondere – unterstützende – Aufgaben übertragen werden dürften, könnten die nationalen Aufsichtsbehörden von der EZB nach der SSM-Verordnung – entweder unmittelbar oder indirekt durch Weisung – vollständig aus der Bankenaufsicht verdrängt werden. Ein derart weites Verständnis von Art. 127 Abs. 6 AEUV widerspreche der Intention des Vertragsgebers.

95

Der Bundestag hätte daher darauf hinwirken müssen, dass der deutsche Vertreter im Rat der SSM-Verordnung nicht zustimme und dass die Bundesregierung auf einem Vertragsänderungsverfahren bestehe. Für die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung, derer sich das Parlament bei der Befassung mit der Bankenunion bewusst gewesen sei, genüge es nicht, die relevanten Kernanliegen der Bankenunion zu begrüßen und zu unterstützen. In der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur SSM-Verordnung sei einerseits von der Übertragung umfassender Hoheitsrechte die Rede gewesen, deren Reichweite bei der Ratifizierung von Art. 127 Abs. 6 AEUV nicht vorhersehbar gewesen sei und die daher ein Zustimmungsgesetz erforderlich gemacht hätte; andererseits solle aber bereits der 12. Deutsche Bundestag das Übertragungspotential des Art. 127 Abs. 6 AEUV mit der Ratifikation des Maastrichter Vertrags freigesetzt haben. Beides passe nicht zusammen. Da das SSM-VO-Gesetz der Zustimmung zu einer „faktischen Primärrechtsänderung“ gleichkomme, die Befugnisse der EZB durch die SSM-Verordnung über das geltende Integrationsprogramm hinaus erweitert würden und die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 6 und Abs. 7 EUV nicht vorlägen, hätte es eines ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 2 EUV bedurft, das jedoch nicht erfolgt sei. Eine solche Änderung wäre nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit möglich gewesen. Mit dem SSM-VO-Gesetz habe der Bundestag nicht nur den untauglichen Versuch unternommen, einen Ultra-vires-Akt zu heilen, sondern der Mitwirkung der Bundesregierung an einem solchen sogar Vorschub geleistet.

96

b) Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG rügen, bleibt schon der Bezugspunkt unklar. Die Integrationsverantwortung wurzelt in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG und lässt sich nicht für andere Schutzgüter fruchtbar machen. Eine Verletzung der Institutsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG ist jedenfalls nicht ansatzweise dargetan. Die pauschale Behauptung, dass durch die Verknüpfung von Geldpolitik und Bankenaufsicht eine Gefahr für die Preisstabilität entstehen könnte, genügt insoweit nicht. Das gilt auch, soweit die Beschwerdeführer unterstellen, dass das vorrangige Ziel der Preisstabilität (Art. 88 Satz 2 GG, Art. 127 Abs. 1 Satz 1, Art. 282 Abs. 1 Satz 1 AEUV) durch die Betrauung der EZB mit Aufgaben der Bankenaufsicht konterkariert würde. Soweit sie dies aus der Überlegung ableiten, dass notleidende Banken, gegen die aufsichtsrechtliche Maßnahmen vollzogen werden müssten, aufgrund der drohenden Destabilisierung des Bankensektors von der EZB weiter erhalten und unterstützt werden würden, bleiben die Ausführungen spekulativ. Anhaltspunkte für eine justiziable Beeinträchtigung der Geldwertstabilität lassen sich daraus nicht entnehmen (vgl. BVerfGE 129, 124 <174>; 135, 317 <389 Rn. 131>).

97

3. Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II. ist, soweit sie sich gegen das SSM-VO-Gesetz richtet, indes verfristet. Der Beschwerdeführer zu II. hatte mit Schriftsatz vom 25. August 2014, beim Bundesverfassungsgericht eingegangen am 25. August 2014, zunächst einen nachträglichen Beitritt zur Verfassungsbe-

98

schwerde der Beschwerdeführer zu I. begehrt. Ein Beitritt zu einer bereits anhängigen Verfassungsbeschwerde ist jedoch nicht möglich. Das Gesetz sieht ihn nur für bestimmte Verfahren und Beteiligte vor, bei denen es sich ausschließlich um Verfassungsorgane handelt (vgl. § 65 Abs. 1, § 82 Abs. 2, § 83 Abs. 2 Satz 2, § 94 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 bis 2 und Abs. 4, § 96 Abs. 3 BVerfGG). Anderen als den in § 94 Abs. 5 BVerfGG ausdrücklich genannten Verfassungsorganen ist diese Möglichkeit verwehrt (vgl. BVerfGE 42, 312 <321>).

Der Schriftsatz des Beschwerdeführers zu II. vom 25. August 2014 ist daher als eigenständige Verfassungsbeschwerde einzuordnen. Soweit sich diese gegen das SSM-VO-Gesetz richtet, ist sie verfristet. Das SSM-VO-Gesetz ist am 31. Juli 2013 (BGBl II S. 1050) in Kraft getreten, so dass die Beschwerdeschrift nach Ablauf der Beschwerdefrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG beim Bundesverfassungsgericht eingegangen ist. Eine Wiedereinsetzung in die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG scheidet aus.

99

## II.

Soweit die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer zu I. und II. eine Verletzung der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane durch die Mitwirkung an Zustandekommen und Umsetzung sowie durch die weitere Hinnahme der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung rügen, handelt es sich um taugliche Beschwerdegegenstände (1.). Die Beschwerdeführer sind insoweit auch beschwerdebefugt (2.).

100

1. Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union können – als Vorfrage – Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht sein, wenn sie die Grundrechtsberechtigten in Deutschland betreffen. Das ist der Fall, wenn sie entweder Grundlage von Handlungen deutscher Staatsorgane sind (vgl. BVerfGE 126, 286 <301 ff.>; 134, 366 <382 Rn. 23>; 142, 123 <180 Rn. 99>) oder aus der Integrationsverantwortung folgende Handlungs- und Unterlassungspflichten deutscher Verfassungsorgane auslösen (vgl. BVerfGE 134, 366 <394 ff. Rn. 44 ff.>; 135, 317 <393 f. Rn. 146>; 142, 123 <180 Rn. 99>). Insofern prüft das Bundesverfassungsgericht mittelbar auch Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union daraufhin, ob sie durch das Integrationsprogramm gedeckt sind oder gegen die der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union durch das Grundgesetz sonst gezogenen Grenzen verstoßen (vgl. BVerfGE 123, 267 <354>; 126, 286 <298 ff.>; 134, 366 <394 Rn. 44 ff.>; 140, 317 <334 ff. Rn. 36 ff.>; 142, 123 <180 Rn. 99 f.>).

101

a) Rechtsakte des Sekundär- und Tertiärrechts der Europäischen Union sind danach insoweit tauglicher Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde, als mit ihr eine Verletzung der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane beim Zustandekommen und der Umsetzung dieser Rechtsakte beziehungsweise in der Folge durch das Unterlassen eines aktiven Hinwirkens auf die (Wieder-)Einhaltung des Integrationsprogramms geltend gemacht wird.

102

Dem steht nicht entgegen, dass der Senat in seinem Urteil vom 7. September 2011 zur EFSF und Griechenlandhilfe die Verfassungsbeschwerden für unzulässig erachtet hat, soweit sie sich gegen die Mitwirkung der Bundesregierung am Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 9. Mai 2010, einen europäischen Stabilisierungsmechanismus zu schaffen (Schlussfolgerungen des Rates <Wirtschaft und Finanzen> vom 9. Mai 2010, Rat-Dok. SN 2564/1/10 REV 1 vom 10. Mai 2010, S. 3), und gegen ihre Mitwirkung am Beschluss des Rates über die Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus vom 10. Mai 2010 (ABI EU Nr. L 118 vom 12. Mai 2010, S. 1; Rat-Dok. 9606/10 vom 10. Mai 2010) richteten (vgl. BVerfGE 129, 124 <174 f.>). Bei ersterem ging es um einen vorbereitenden Beschluss, der noch durch einen Vertrag und konkrete Rechtsakte umgesetzt werden musste, nicht um die Mitwirkung der Bundesregierung bei der Konkretisierung des in Kraft befindlichen Integrationsprogramms der Europäischen Union (vgl. insoweit auch BVerfGE 143, 65 <89 f. Rn. 43 ff.>). Soweit der Senat die Mitwirkung am Beschluss des Rates über die Verordnung zur Einführung eines Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus nicht als tauglichen Beschwerdegegenstand angesehen hat, hält er an der Entscheidung nicht fest.

103

b) Die Verfassungsbeschwerden machen eine Verletzung der Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag in Ansehung der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung geltend. Zwar richteten sie sich zunächst unmittelbar gegen die SSM-Verordnung und gegen die SRM-Verordnung. Eine Verletzung der Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag haben die Beschwerdeführer dabei eher beiläufig geltend gemacht. Mit Schriftsatz vom 4. November 2016 haben sie jedoch klargestellt, dass sie SSM-Verordnung wie SRM-Verordnung als Ultra-vires-Akte betrachten und diesbezüglich die unzureichende Ausübung der Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag in Form des Erlasses des SSM-VO-Gesetzes rügen. Statt von den im OMT-Urteil des Senats beispielhaft aufgezählten Handlungs- und Untersuchungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen und zu klären, ob die SSM-Verordnung von Art. 127 Abs. 6 AEUV gedeckt sei, habe sich der Bundestag damit begnügt, mit dem SSM-VO-Gesetz eine formale Pflichtübung zu vollziehen. Dieses Gesetz entbinde jedoch weder von der Pflicht zur Prüfung, ob die SSM-Verordnung die primärrechtliche Ermächtigungsgrundlage überschreite, noch von der Pflicht zur Ergreifung entsprechender Maßnahmen. Vergleichbares gelte für die SRM-Verordnung.

104

aa) Eine Verletzung der Integrationsverantwortung kommt im Hinblick auf die SSM-Verordnung insoweit in Betracht, als die Verfassungsorgane am Zustandekommen der SSM-Verordnung mitgewirkt, jedoch möglicherweise nicht dafür Sorge getragen haben, dass dabei die Grenzen des Integrationsprogramms beachtet wurden. Der Bundestag hat die Bundesregierung durch das SSM-VO-Gesetz vom 25. Juli 2013 ermächtigt, dem Verordnungsentwurf im Rat zuzustimmen. Die Bundesregierung hat von dieser Ermächtigung durch ihren Vertreter auf der Tagung des Rates vom 15.

105

Oktober 2013 Gebrauch gemacht und dem Vorschlag zugestimmt. In der Folge hat der Bundestag durch Änderung des Kreditwesengesetzes auch an der Umsetzung der Verordnung mitgewirkt (Art. 2 BRRD-Umsetzungsgesetz, BGBl I 2014 S. 2091 <2165 ff.>).

bb) Im Hinblick auf die möglicherweise ebenfalls ultra vires ergangene SRM-Verordnung erscheint eine Verletzung der Integrationsverantwortung insofern denkbar, als ihr die Bundesregierung im Rat zugestimmt und sie sich auch an der weiteren Operationalisierung im nationalen Recht beteiligt hat. Der Bundestag hat ihre Vorgaben im Zusammenwirken mit den anderen Beteiligten am Gesetzgebungsverfahren durch die Ratifizierung des IGA vom 21. Mai 2014 und den Erlass des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Bankenabwicklungsrechts an den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus und die europäischen Vorgaben zur Bankenabgabe (BGBl I 2015 S. 1864) effektuiert und sie damit gebilligt. 106

2. Die Beschwerdeführer tragen hinreichend substantiiert vor (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG), dass sie durch eine Verletzung der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane hinsichtlich der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung in ihrem „Anspruch auf Demokratie“ aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar verletzt sind (a). Unzulässig ist ihre Verfassungsbeschwerde, soweit sie durch die Mitwirkung Art. 14 GG verletzt sehen (b). 107

a) Eine mögliche Verletzung in ihrem Anspruch auf Demokratie aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. Rn. 92) legen die Beschwerdeführer dar, indem sie geltend machen, bei beiden Verordnungen handele es sich um Ultra-vires-Akte, weil die Kompetenzüberschreitung offensichtlich und strukturell bedeutsam sei. 108

Die SSM-Verordnung sei nicht von Art. 127 Abs. 6 AEUV gedeckt (vgl. zum SSM-VO-G Rn. 44 ff.). Die Überschreitung der primärrechtlichen Ermächtigung sei mehr als nur eine Bagatelle und insoweit auch strukturell bedeutsam. Die Errichtung des Aufsichtsgremiums gemäß Art. 26 Abs. 1 SSM-VO verstoße zudem gegen Art. 129 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 44 ESZB-Satzung. 109

Die SRM-Verordnung stelle sich ebenfalls als offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung der in Art. 114 AEUV enthaltenen Ermächtigung dar. Die Beschwerdeführer zu I. und II. legen insoweit dar, dass Art. 114 AEUV keine ausreichende Rechtsgrundlage sei, um Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Bankenabwicklung auf die Europäische Union zu übertragen. Das gelte auch für die Harmonisierung der Abgaben für den Fonds (Art. 69 ff. SRM-VO). Besonders problematisch sei dabei, dass die nach den Art. 70 f. SRM-VO erhobenen Beiträge auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und damit in das Eigentum des Ausschusses übertragen würden, ohne dass den Anforderungen der Meroni-Rechtsprechung Rechnung getragen oder die Stimm- und sonstigen Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten im Verhältnis zum übertragenen Kapital verteilt würden. Dies führe zu einem nicht hinnehmbaren Auseinanderfallen von „Herrschaft und Haftung bei der Erbringung 110

und Verwaltung der Beiträge“ und verstoße gegen den Grundsatz der Gruppennützigkeit. Vom Primärrecht seien diese Regelungen nicht gedeckt, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG sei mithin verletzt.

b) Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG rügen, gilt das oben (vgl. Rn. 97) zu Art. 14 GG Ausgeführte entsprechend. 111

### III.

Soweit sich die Beschwerdeführer zu I. und II. mit ihren Verfassungsbeschwerden auch gegen die EBA-Ä-Verordnung wenden, sind diese unzulässig. Zum einen ist die Verordnung kein tauglicher Beschwerdegegenstand, weil Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union keine Akte deutscher öffentlicher Gewalt im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG sind und daher auch nicht unmittelbarer Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verfassungsbeschwerde sein können (vgl. BVerfGE 142, 123 <179 f. Rn. 97>). Zum anderen haben die Beschwerdeführer die Voraussetzungen eines Ultra-vires-Aktes insoweit nicht ansatzweise dargelegt. Die EBA-Ä-Verordnung enthält lediglich die notwendigen Anpassungen der EBA-Verordnung, die sich durch die Übertragung von Aufsichtsaufgaben auf die EZB ergeben (vgl. Peters, WM 2014, S. 396 <399>; Assmann, in: Ders./Schütze, Handbuch des Kapitalanlagerechts, 4. Aufl. 2015, § 1 Rn. 67), ohne ihrerseits neue Kompetenzen auf Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Europäischen Union zu übertragen. Insoweit genügt der Vortrag der Beschwerdeführer nicht den gesetzlichen Begründungsanforderungen (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG). 112

### C.

Die Verfassungsbeschwerden sind, soweit zulässig, unbegründet. Das SSM-VO-Gesetz sowie die Mitwirkung von Bundesregierung und Bundestag am Zustandekommen und an der Umsetzung der SSM-Verordnung und der SRM-Verordnung verletzen die Beschwerdeführer zu I. und II. nicht in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 79 Abs. 3 GG. 113

### I.

Das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpft sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern umfasst auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt (1.). Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Anspruch des Bürgers auf demokratische Selbstbestimmung gilt auch in Ansehung der europäischen Integration (2.). Er eröffnet im Anwendungsbereich von Art. 23 GG die verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Übertragung von Hoheitsrechten, die unter Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG) preisgibt (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) (3.). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in 114

Verbindung mit der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane schützt die Wahlberechtigten ferner vor offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union (4.) sowie davor, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union die Grenze der durch Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) für unantastbar erklärten Grundsätze des Art. 1 oder des Art. 20 GG überschreiten (5.).

1. Das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag erschöpft sich nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern umfasst auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>). Dazu gehört namentlich der in Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Grundsatz der Volkssouveränität und der damit zusammenhängende Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann (BVerfGE 142, 123 <189 Rn. 123>). 115

a) Für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung ist eine durch Wahlen und Abstimmungen betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv. Das Grundgesetz geht vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus (Art. 1 Abs. 1 GG) und verbürgt im Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, einen menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips. Dieser ist in der Würde des Menschen verankert (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 129, 124 <169>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <189 Rn. 124>). 116

Der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) und der damit zusammenhängende Anspruch des Bürgers, nur einer öffentlichen Gewalt ausgesetzt zu sein, die er auch legitimieren und beeinflussen kann, stellt den Zusammenhang zwischen dem Wahlrecht und der Ausübung der Staatsgewalt her. Jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt muss danach auf den Bürger zurückführbar sein (vgl. BVerfGE 83, 37 <50 f.>; 93, 37 <66>; 130, 76 <123>; 137, 185 <232 Rn. 131>; 139, 194 <224 Rn. 106>; 142, 123 <191 Rn. 128>). Mit dem Grundsatz der Volkssouveränität gewährleistet das Grundgesetz einen Anspruch aller Bürger auf freie und gleiche Teilhabe an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt. Dies schließt es aus, dass die Bürger einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <191 Rn. 128>). 117

b) Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Anspruch des Bürgers auf demokratische Selbstbestimmung (vgl. BVerfGE 89, 155 <187>; 123, 267 <340>; 129, 124 <169, 177>; 132, 195 <238 Rn. 104>; 135, 317 <386 Rn. 125>) ist strikt auf den in der Würde des Menschen wurzelnden Kern des Demokratieprinzips begrenzt, der durch Art. 79 Abs. 3 GG auch dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers 118

entzogen ist. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt dagegen keinen Anspruch auf eine über dessen Sicherung hinausgehende Rechtmäßigkeitskontrolle demokratischer Mehrheitsentscheidungen. Er dient nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse, sondern ist auf deren Ermöglichung gerichtet (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>; 134, 366 <396 f. Rn. 52>; 142, 123 <190 Rn. 126>). Als Grundrecht auf Mitwirkung an der demokratischen Selbstherrschaft des Volkes verleiht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG daher grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse (vgl. BVerfGE 129, 124 <168>). Sein Gewährleistungsbereich beschränkt sich vielmehr auf Strukturveränderungen im staatsorganisationsrechtlichen Gefüge, wie sie etwa bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supranationale Einrichtungen eintreten können (vgl. BVerfGE 129, 124 <169>; 142, 123 <190 Rn. 126>).

2. Der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG verankerte Anspruch des Bürgers auf demokratische Selbstbestimmung gilt ausweislich von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 GG grundsätzlich auch in Ansehung der europäischen Integration. Die demokratische Legitimation der in Deutschland ausgeübten öffentlichen Gewalt durch das Staatsvolk gehört als wesentlicher Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität zu der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten und deshalb nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG auch integrationsfesten Verfassungsidentität des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330>; 129, 124 <169>; 142, 123 <191 Rn. 127>). 119

3. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt daher die Wahlberechtigten vor einer Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, die unter Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG den wesentlichen Inhalt des Grundsatzes der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG) preisgibt. Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Identitätskontrolle. Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können (a). Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Die substantielle Gestaltungsmacht des Bundestages darf nicht verloren gehen (b) und die Europäische Union muss auch in ihrer organisatorischen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der autonom handelnden Unionsgewalt demokratischen Grundsätzen entsprechen (c). 120

a) Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständig weitere Zuständigkeiten für die Europäische Union begründet werden können. Es untersagt die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192, 199>; 123, 267 <349>; vgl. auch BVerfGE 58, 1 <37>; 104, 151 <210>; 132, 195 <238 Rn. 105>; 142, 123 <191 f. Rn. 130>; 146, 216 <250 Rn. 48>). Auch Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt dürfen die deutschen Verfassungsorgane der Europäischen Union nicht erteilen (vgl. BVerfGE 58, 1 <37>; 89, 155 <183 f., 121

187>; 123, 267 <351>; 132, 195 <238 Rn. 105>; 142, 123 <191 f. Rn. 130>). Dynamische Vertragsvorschriften müssen jedenfalls an geeignete Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der den Verfassungsorganen obliegenden Integrationsverantwortung geknüpft werden. Für Grenzfälle des verfassungsrechtlich noch Zulässigen muss der Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass sich seine Integrationsverantwortung hinreichend entfalten kann (vgl. BVerfGE 123, 267 <353>; 132, 195 <239 Rn. 105>; 135, 317 <399 Rn. 160>; 142, 123 <191 f. Rn. 130>).

b) Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt die Wahlberechtigten vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt dadurch, dass Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit die Gestaltungsmacht desjenigen Verfassungsorgans verloren geht, das nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande kommt (vgl. BVerfGE 123, 267 <341>; 142, 123 <190 Rn. 125>). Dem Deutschen Bundestag müssen auch bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischen Gewicht verbleiben (vgl. BVerfGE 89, 155 <182>; 123, 267 <330, 356>; 142, 123 <195 Rn. 138>).

122

Insbesondere das Budgetrecht des Bundestages (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177, 181>) und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung sind als unverfügbarer Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt (vgl. BVerfGE 123, 267 <359>; 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>; 142, 123 <195 Rn. 138>; 146, 216 <253 f. Rn. 54>). Bereits im Lissabon-Urteil hat der Senat die besondere Bedeutung der haushalterischen Gestaltungsfreiheit für den demokratischen Rechtsstaat betont (vgl. BVerfGE 123, 267 <361 f.>) und dies in den Entscheidungen zu Griechenlandhilfe und EFSF (vgl. BVerfGE 129, 124) sowie zum ESM (vgl. BVerfGE 132, 195; 135, 317) weiter vertieft. Zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 GG gehört es danach, dass der Deutsche Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben entscheidet (vgl. BVerfGE 70, 324 <355 f.>; 79, 311 <329>; 129, 124 <177>; 142, 123 <195 Rn. 138>). Er muss über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates befinden (vgl. BVerfGE 123, 267 <361>). Nach diesen Grundsätzen liegt eine das Demokratieprinzip verletzende Übertragung wesentlicher Bestandteile des Budgetrechts des Bundestages jedenfalls dann vor, wenn die Festlegung über Art und Höhe von Abgaben in wesentlichem Umfang supranationalisiert und damit der Dispositionsbefugnis des Bundestages entzogen würde (vgl. BVerfGE 129, 124 <179>).

123

c) Die Ausgestaltung der Europäischen Union muss auch in der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der autonom handelnden Unionsgewalt demokratischen Grundsätzen entsprechen (vgl. BVerfGE 123, 267 <356>). Die Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG begrenzt das in der Staatszielbe-

124

stimmung angesprochene Mitwirkungsziel auf eine Europäische Union, die in ihren elementaren Strukturen den durch Art. 79 Abs. 3 GG auch vor Veränderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützten Kernprinzipien entspricht (BVerfGE 123, 267 <363 f.>). Zwar fordert das Grundgesetz nicht einen Gleichlauf mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation und Kontrolle des amtlichen Handelns deutscher Stellen (aa). An dem grundsätzlichen Erfordernis, dass auch das Handeln der Unionsgewalt durch eine hinreichend bestimmte Ermächtigung des Integrationsgesetzgebers legitimiert sein muss, ändert dies jedoch nichts (bb). Eines Mindestmaßes an demokratischer Legitimation und Kontrolle im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG bedarf es auch mit Blick auf die Europäisierung der nationalen Verwaltungsorganisation und bei der Errichtung von unabhängigen Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union (cc). Das Unionsrecht enthält Anforderungen an die demokratische Legitimation und Kontrolle unabhängiger Behörden auf nationaler wie Unionsebene (dd).

aa) Ein Gleichlauf von verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation und Kontrolle amtlichen Handelns ist nicht gefordert. Angesichts der unterschiedlichen Verfassungstraditionen und der verschiedenen Ausprägungen, die das Demokratiegebot in den Mitgliedstaaten erfahren hat, können die Anforderungen an das Legitimationsniveau von Maßnahmen der deutschen öffentlichen Gewalt nicht ohne weiteres auf Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union übertragen werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <344>). Vielmehr lässt das Grundgesetz auf der Basis von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG Abweichungen von den innerstaatlichen Anforderungen an die demokratische Organisation der Verwaltung zu, wenn diese durch die Erfordernisse der auf dem Prinzip der Staatengleichheit gründenden und völkervertraglich ausgehandelten europäischen Integration bedingt sind (vgl. BVerfGE 123, 267 <347>). Solange und soweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in einem Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit gewahrt bleibt, reicht grundsätzlich die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten aus, die ergänzt und abgestützt wird durch das Europäische Parlament (vgl. BVerfGE 123, 267 <364>).

125

bb) Der Vollzug des Integrationsprogramms ist im Hinblick auf Mehrheitsentscheidungen im Rat (Art. 238 AEUV), die Möglichkeit unionaler Eigenverwaltung (Art. 298 AEUV) und die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (Art. 130 AEUV) mit mehreren Einflussknicken (zum Begriff Wagener, in: ders., Verselbständigung von Verwaltungsträgern, 1976, S. 31 <40>) verbunden, die das demokratische Legitimationsniveau von Maßnahmen der europäischen öffentlichen Gewalt unter dem Blickwinkel von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG absenken können (vgl. BVerfGE 89, 155 <182 ff.>). Diese Maßnahmen werden dabei allerdings durch andere Legitimationsstränge auf supranationaler Ebene gestützt (vgl. BVerfGE 123, 267 <342, 344 f., 347 f., 351 f., 353 f., 365 ff., 367 ff., 369>), die dieser Ebene Rechnung tragen. An dem

126

grundsätzlichen Erfordernis, dass auch solche Maßnahmen durch eine hinreichend bestimmte Ermächtigung des Integrationsgesetzgebers legitimiert sein müssen, ändert dies jedoch nichts. Soweit nicht das Volk selbst zur Entscheidung berufen ist, ist demokratisch legitimiert nur, was parlamentarisch verantwortet werden kann (BVerfGE 142, 123 <192 f. Rn. 131>; vgl. auch BVerfGE 123, 267 <351>).

cc) Eines Mindestmaßes an demokratischer Legitimation und Kontrolle im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG bedarf es auch mit Blick auf die Europäisierung der nationalen Verwaltungsorganisation und bei der Errichtung von unabhängigen Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG). 127

(1) Aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ergeben sich Anforderungen an den Zuschnitt von Aufgaben und Befugnissen unabhängiger Behörden. 128

(a) Verfassungsrechtlich wird der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 136, 194 <261 f. Rn. 168>; stRspr). Ein Amtsträger ist personell uneingeschränkt legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat. Sachlich-inhaltliche Legitimation wird durch die Bindung an das Gesetz sowie durch Aufsicht und Weisung übergeordneter staatlicher Stellen vermittelt (vgl. BVerfGE 93, 37 <67>; 107, 59 <89>). Entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66 f.>; 107, 59 <87>; 130, 76 <124>; 136, 194 <262 Rn. 168>). Für die Beurteilung, ob ein hinreichendes Niveau an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die verschiedenen Formen der Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken (vgl. BVerfGE 107, 59 <87>; 130, 76 <124, 128>; 136, 194 <262 Rn. 168>). 129

(b) Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ist offen für begrenzte Modifikationen der demokratischen Legitimationsvermittlung (vgl. BVerfGE 107, 59 <87 ff.>), durch die Einflussknicke kompensiert werden können. Das gilt insbesondere für eine effektive gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 142, 123 <220 ff. Rn. 187 ff.>; EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland, C-518/07, Slg. 2010, I-1897 <1914 Rn. 42>) oder Kontrollrechte, die dem Parlament – im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen – spezifische Einflussmöglichkeiten auf Behörden vermitteln und es in die Lage versetzen, eine Letztkontrolle durch eine Änderung oder Aufhebung der Rechtsgrundlagen auszuüben (vgl. Epron, RFDA 2011, S. 1007 <1017 f.>). 130

Eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus ist jedoch nicht unbegrenzt zulässig und bedarf zudem der Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 89, 155 <208>; 131

134, 366 <389 f. Rn. 32>; 142, 123 <220 Rn. 189>). Das gilt selbst dann, wenn das amtliche Handeln nicht unmittelbar nach außen wirkt, sondern nur die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft (vgl. BVerfGE 93, 37 <68>). Einflussknicke sind aus verfassungsrechtlich legitimen Gründen zulässig (vgl. Loschelder, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 107 Rn. 22; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 86 Rn. 43; Ibler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 86 Rn. 58 f. <Mai 2008>; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20 Abs. 2 Rn. 178; Dreier, in: Ders., GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 <Demokratie> Rn. 123), dürfen den Grundsatz der Volkssouveränität aber nicht unterlaufen (vgl. Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 369 ff., 559 ff.; Hermes, Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden, in: Bauer/Huber/Sommermann, Demokratie in Europa, 2005, S. 457 <474 f.>; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/ders., Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, S. 313 f.; ferner Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 22; F. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 26 <Januar 2009>; vgl. auch Tucker, Unelected Power, 2018, S. 148, 217 f.).

(c) Mit der Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf unabhängige Institutionen geht eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus der von diesen getroffenen Maßnahmen einher (vgl. Pöcker, Verwaltungsarchiv 2008, S. 380 <382>; Bull, EuZW 2010, S. 488 <489 f.>; Frenzel, DÖV 2010, S. 925 <929 f.>; Spiecker genannt Döhm, JZ 2010, S. 787 <789 f.>; Masing, NJW 2012, S. 2305 <2311>; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 72).

132

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Einrichtung von Behörden, die nicht den Weisungen der Bundesregierung beziehungsweise des jeweiligen Fachministers unterliegen, nur in begrenzten Ausnahmefällen mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Zwar hat der Senat „ministerialfreien Räumen“ keine grundsätzliche Absage erteilt, jedoch hervorgehoben, dass es Aufgaben gibt, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind. Andernfalls wäre es der Regierung unmöglich, die von ihr geforderte Verantwortung zu tragen, da auf diese Weise unkontrollierte und niemandem verantwortliche Stellen Einfluss auf die Staatsverwaltung gewinnen. Welche Angelegenheiten dies sind, lässt sich nur mit Blick auf den konkreten Fall beurteilen (vgl. BVerfGE 9, 268 <282>).

133

(2) Zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an demokratischer Legitimation und Kontrolle muss Entsprechendes auch mit Blick auf die Europäisierung der nationalen Verwaltungsorganisation und bei der Errichtung von unabhängigen Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union gelten. Beide müssen eine spezifische Rechtfertigung aufweisen und gegebenenfalls durch eine gerichtliche Kontrolle des amtlichen Handelns, die Einräumung besonderer Kontrollrechte für das Europäische Parlament und den Deutschen Bundestag oder durch Rechenschaftspflichten, die die Mitgliedstaaten und die Organe der Europäischen Union in die Lage versetzen, die

134

Rechtsgrundlagen der unabhängigen Einrichtungen und Stellen zu ändern, kompensiert werden. So hat der Senat namentlich die Unabhängigkeit der EZB für verfassungsrechtlich hinnehmbar gehalten, weil sie der – in der deutschen Rechtsordnung erprobten und auch aus wissenschaftlicher Sicht bewährten – Besonderheit Rechnung trägt, dass eine unabhängige Zentralbank den Geldwert und damit die allgemeine ökonomische Grundlage für die staatliche Haushaltspolitik und für private Planungen und Dispositionen bei der Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheitsrechte eher sichert als Hoheitsorgane, die ihrerseits in ihren Handlungsmöglichkeiten und Handlungsmitteln wesentlich von Geldmenge und Geldwert abhängen und auf die kurzfristige Zustimmung politischer Kräfte angewiesen sind (vgl. BVerfGE 89, 155 <208 f.>; 134, 366 <389 Rn. 32, 399 f. Rn. 58 f.>; 142, 123 <220 f. Rn. 188 f.>; 146, 216 <256 ff. Rn. 59 ff., 278 Rn. 103>; stRspr).

dd) Auch das Unionsrecht enthält in Art. 2 und Art. 10 bis 12 EUV Anforderungen an die demokratische Legitimation und Kontrolle unabhängiger Behörden auf nationaler wie Unionsebene. Die Arbeitsweise der Europäischen Union beruht ausweislich des Art. 10 Abs. 1 EUV auf der repräsentativen Demokratie, wozu unter anderem auch eine parlamentarische Legitimation und Kontrolle der öffentlichen Gewalt gehört (vgl. Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle <Hrsg.>, GVWR I, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 107 ff.; Marcou, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber <Hrsg.>, IPE V, 2014, § 92 Rn. 48 ff.; Jacqué, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 2 EUV Rn. 7; Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV GRC AEUV, Bd. I, 2017, Art. 10 EUV Rn. 18; Heintschel v. Heinegg, in: Vedder/ders., Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 2 EUV Rn. 8; Hilf/Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 2 EUV Rn. 26, 30 <Januar 2014>).

So hält der EuGH mit Blick auf die mitgliedstaatliche Verwaltung eine Unabhängigkeit von Behörden zwar mitunter für geboten, um die objektive und unparteiische Wahrnehmung der ihnen sekundärrechtlich übertragenen Aufgaben zu gewährleisten (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland, C-518/07, Slg. 2010, I-1897 <1910 Rn. 25 ff.>). Es sei mit dem unionalen Demokratiegebot grundsätzlich vereinbar, wenn außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus öffentliche Stellen errichtet würden, die von der Regierung mehr oder weniger unabhängig und damit der politischen Einflussnahme weitgehend entzogen seien, sofern sie an das Gesetz gebunden sind und einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Gleichzeitig betont er jedoch auch, dass nicht jeglicher parlamentarische Einfluss auf die unabhängige Stelle fehlen dürfe (vgl. EuGH, a.a.O., <1914 Rn. 42 f.>).

Für Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union ergibt sich aus der sogenannten Meroni-Doktrin des EuGH (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Juni 1958, Meroni/Hohe Behörde, C-9/56, Slg. 1958, I-16) zudem, dass (parlamentarisch nicht steuerbaren) „Dritten“ lediglich genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse unter Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale übertragen werden dürfen. Die Übertragung muss in den Verträgen ihre Grundlage finden und darf kein freies Ermessen oder

weite Ermessensspielräume vorsehen, weil dies zu einer unzulässigen „tatsächlichen Verlagerung der Verantwortung“ führen würde (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat und Parlament, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 42). Eine weitere Eingrenzung der Befugnisse ist durch prozedurale Vorgaben wie Konsultations-, Unterrichts- und Überprüfungspflichten vorzunehmen, wobei insbesondere der Kontrolle durch den Gerichtshof eine erhebliche Bedeutung zukommt (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat und Parlament, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 50, 53).

Die Errichtung unabhängiger Agenturen begegnet daher keinen grundsätzlichen Einwänden, bleibt aber aus Sicht des Demokratiegebotes prekär (vgl. Koch, Die Externalisierungspolitik der Kommission, 2004, S. 122, 183; Hermes, in: Bauer/Huber/Sommermann, Demokratie in Europa, 2005, S. 457 <476, 483>; Classen, in: Festschrift für Dieter H. Scheuing, 2011, S. 293 <301>; Couzinet, in: Debus/Kruse/Peters/Schröder/Seifert/Sicko/Stirn <Hrsg.>, Verwaltungsrechtsraum Europa: 51. Assistententagung Öffentliches Recht, 2011, S. 213 <226>; Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, § 3 Rn. 335; Holznagel/Schumacher, in: Festschrift für Franz Jürgen Säcker, 2011, S. 737 <749 f.>; Trute, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle <Hrsg.>, GVWR I, 2. Aufl. 2012, § 6 Rn. 107 ff.; Kahl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle <Hrsg.>, GVWR III, 2. Aufl. 2013, § 47 Rn. 65; Groß, Die Verwaltung 2014, S. 197 <218>; Marcou, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber <Hrsg.>, IPE V, 2014, § 92 Rn. 50; Simoncini, European Public Law 2015, S. 309 <340>; Simantiras, Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund, 2016, S. 73 f., 76, 81 f., 87 f., 114; Weißgärber, Die Legitimation unabhängiger europäischer und nationaler Agenturen, 2016, S. 311 f., 380, 384; Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV GRC AEUV, Bd. I, 2017, Art. 10 EUV Rn. 19; krit. Bull, EuZW 2010, S. 488 <491>; Balthasar, ZÖR 2012, S. 5 <35>; Züll, Regulierung im politischen Gemeinwesen, 2014, S. 108).

138

Jedenfalls eine Verselbständigung von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die zu einer vollständigen Abkoppelung von der demokratischen Kontrolle führt, stößt mithin auch an Grenzen des unionalen Demokratiegebots. Das gilt ebenso für die EZB (vgl. Gaitanides, Das Recht der Europäischen Zentralbank, 2005, S. 199 ff.; Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 72; Pascher, in: Korte/Ludwigs/Thiele/Wedemeyer, Energiewende und Finanzkrise als aktuelle Herausforderungen des Europarechts, 2016, S. 111 <131 ff.>).

139

4. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG gewährt den Wahlberechtigten ferner gegenüber Bundestag und Bundesregierung einen Anspruch darauf, dass diese in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung (a) über die Einhaltung des Integrationsprogramms wachen, am Zustandekommen und an der Umsetzung von Maßnahmen, die die Grenzen des Integrationsprogramms überschreiten, nicht mitwirken und bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen (c) von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union ohne ihre Mitwirkung aktiv auf seine Befolgung

140

und die Beachtung seiner Grenzen hinwirken (b). Dies prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle.

a) Aus der Integrationsverantwortung folgt nicht nur die Pflicht der Verfassungsorgane, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung von Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das politische System Deutschlands als auch dasjenige der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG entsprechen (vgl. BVerfGE 123, 267 <356>; 134, 366 <395 Rn. 48>) und die weiteren Vorgaben des Art. 23 GG eingehalten werden. Der Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet sie darüber hinaus, auch bei der Mitwirkung am Vollzug des Integrationsprogramms sowie bei dessen näherer Ausgestaltung und Fortentwicklung dafür zu sorgen, dass dessen Grenzen gewahrt werden (vgl. BVerfGE 123, 267 <351 ff., 435>; 129, 124 <180 f.>; 135, 317 <399 ff. Rn. 159 ff.>; 142, 123 <208 Rn. 164>). Ihnen obliegt eine dauerhafte Verantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union (vgl. BVerfGE 123, 267 <352 ff., 389 ff., 413 ff.>; 126, 286 <307>; 129, 124 <181>; 132, 195 <238 f. Rn. 105>; 134, 366 <394 f. Rn. 47>; 142, 123 <208 Rn. 165>).

Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane – den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich –, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann (BVerfGE 142, 123 <209 Rn. 166>). Der Verpflichtung der Verfassungsorgane entspricht daher ein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankertes Recht der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, dass die Verfassungsorgane dafür sorgen, dass die mit dem Vollzug des Integrationsprogramms verbundenen Einschränkungen ihres Anspruchs auf demokratische Selbstbestimmung nicht weitergehen, als dies durch die zulässige Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gerechtfertigt ist.

b) Dieser Anspruch richtet sich vor allem gegen die im Bereich der auswärtigen Gewalt mit besonderen Kompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 ff.>; 121, 135 <156 ff.>; 131, 152 <195 ff.>; 140, 160 <187 ff. Rn. 67 ff.>; 142, 123 <209 Rn. 167>).

aa) Bundesregierung und Bundestag dürfen am Zustandekommen und an der Umsetzung von Sekundärrecht, das die Grenzen des Integrationsprogramms überschreitet und dessen Erlass deshalb einen Ultra-vires-Akt darstellt, nicht mitwirken. Der Gesetzgeber darf die Bundesregierung auch nicht dazu ermächtigen, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuzustimmen. Andernfalls würde der demokratische Entscheidungsprozess, den die Art. 23 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 3 GG gewährleisten, unterlaufen. Das Parlament ist verpflichtet, in einem förmlichen Verfahren über die Übertragung von Kompetenzen im Rahmen der europäischen Integration zu entscheiden, damit das Prin-

zip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt bleibt (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 Rn. 48>). Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hat gegenüber offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch die Europäischen Organe nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine verfahrensmäßige Komponente. Der wahlberechtigte Bürger hat zur Sicherung seiner demokratischen Einflussmöglichkeit im Prozess der europäischen Integration ein Recht darauf, dass eine Verlagerung von Hoheitsrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3, Art. 79 Abs. 2 GG geschieht (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>).

bb) Bei offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Kompetenzüberschreitungen durch Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union haben Bundestag und Bundesregierung aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Grenzen des Integrationsprogramms hinzuwirken. 145

(1) Ihre dauerhafte Integrationsverantwortung können die Verfassungsorgane nur wahrnehmen, wenn sie den Vollzug des Integrationsprogramms im Rahmen ihrer Kompetenzen kontinuierlich beobachten. Derartige, auch in anderen rechtlichen Zusammenhängen bestehende verfassungsrechtliche Beobachtungspflichten zielen bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union oder andere supra- oder internationale Einrichtungen auch auf die Sicherung des demokratischen Legitimationszusammenhangs. Dies gilt in gesteigertem Maße dann, wenn öffentliche Gewalt durch Stellen ausgeübt wird, die nur über eine schwache demokratische Legitimation verfügen (vgl. BVerfGE 130, 76 <123 f.>; 136, 194 <266 f. Rn. 176 f.>; 142, 123 <208 f. Rn. 165>). 146

(2) In Ansehung offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Kompetenzüberschreitungen durch Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union haben Bundestag und Bundesregierung sich aktiv mit der Frage auseinanderzusetzen, wie die Kompetenzordnung wiederhergestellt werden kann, und eine positive Entscheidung darüber herbeizuführen, welche Wege dafür beschritten werden sollen (vgl. BVerfGE 134, 366 <397 Rn. 53>; 142, 123 <209 f. Rn. 167>). 147

Bei der Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung haben die Verfassungsorgane einen weiten politischen Gestaltungsspielraum. So ist für die Grundrechte allgemein anerkannt, dass die zuständigen (Verfassungs-)Organe grundsätzlich in eigener Verantwortung entscheiden, wie sie die ihnen obliegenden Schutzpflichten erfüllen und dass ihnen dabei ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Dasselbe gilt im Bereich der Außenpolitik. Bestehende Risiken sind in die Erwägungen einzubeziehen und politisch zu verantworten. Eine Verletzung von Schutzpflichten liegt erst dann vor, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 85, 191 <212>; 88, 203 <254 f.>; 92, 26 <46>; 125, 39 <78 f.>; 142, 123 <210 f. Rn. 169>). 148

Für die Integrationsverantwortung bedeutet dies, dass die Verfassungsorgane 149

Kompetenzüberschreitungen nachträglich legitimieren können, indem sie eine – die Grenzen von Art. 79 Abs. 3 GG wahrende – Änderung des Primärrechts anstoßen (vgl. BVerfGE 123, 267 <365>; 134, 366 <395 Rn. 49>; 142, 123 <211 Rn. 170>) und die ultra vires in Anspruch genommenen Hoheitsrechte im Verfahren nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG förmlich übertragen. Soweit dies jedoch nicht möglich oder nicht gewollt ist, sind sie verpflichtet, mit rechtlichen oder politischen Mitteln auf die Aufhebung der vom Integrationsprogramm nicht gedeckten Maßnahmen hinzuwirken sowie – solange die Maßnahmen fortwirken – geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die innerstaatlichen Auswirkungen der Maßnahmen so weit wie möglich begrenzt bleiben (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>; 142, 123 <211 ff. Rn. 170 ff.>).

c) Eine Verletzung des Anspruchs aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG auf Wahrnehmung der Integrationsverantwortung und der daraus folgenden Schutzpflicht durch Bundestag und Bundesrat kommt allerdings nur bei hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen in Betracht. Nur dann kann davon die Rede sein, dass Bürgerinnen und Bürger in Ansehung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen. Vor diesem Hintergrund muss eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung offensichtlich (aa) und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein (bb).

150

aa) Die Annahme eines Ultra-vires-Aktes setzt – ohne Rücksicht auf den betroffenen Sachbereich – voraus, dass eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union offensichtlich außerhalb der ihr übertragenen Kompetenzen liegt (vgl. BVerfGE 123, 267 <353, 400>; 126, 286 <304>; 134, 366 <392 Rn. 37>; 142, 123 <200 Rn. 148>). Das ist der Fall, wenn sich die Kompetenz – bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards – unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt (vgl. BVerfGE 126, 286 <308>; 142, 123 <200 Rn. 149>). Dieses Verständnis von Offensichtlichkeit folgt aus dem Gebot, die Ultra-vires-Kontrolle zurückhaltend auszuüben (vgl. BVerfGE 142, 123 <203 ff. Rn. 154 ff.>). Bezogen auf den EuGH folgt es zudem aus der Unterschiedlichkeit der Aufgaben und Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht einerseits und der EuGH andererseits zu erfüllen oder anzuwenden haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der EuGH einen Anspruch auf Fehlertoleranz hat (vgl. BVerfGE 126, 286 <307>; 142, 123 <200 f. Rn. 149>). Dieser mit der Aufgabenzuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV notwendig verbundene Spielraum endet allerdings dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist. Würde der EuGH diese Grenze überschreiten, wäre sein Handeln nicht mehr durch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gedeckt und fehlte seiner Entscheidung für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation (vgl.

151

BVerfGE 142, 123 <201 Rn. 149>).

Die Annahme einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung setzt allerdings nicht voraus, dass keine unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu dieser Frage vertreten werden. Dass Stimmen im Schrifttum, in der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestieren, hindert die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung grundsätzlich nicht. „Offensichtlich“ kann die Kompetenzüberschreitung auch dann sein, wenn sie das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung ist. Insoweit gelten im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle die allgemeinen Grundsätze (vgl. etwa zu § 24 Satz 1 BVerfGG BVerfGE 82, 316 <319 f.>; 89, 243 <250>; 89, 291 <300>; 95, 1 <14 f.>; 103, 332 <358 ff.>; 142, 123 <201 Rn. 150>).

bb) Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen (vgl. BVerfGE 126, 286 <309>) liegt vor, wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt. Das ist etwa der Fall, wenn sie geeignet ist, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen. Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1783 <1788 Rn. 30>), für Deutschland also ein Tätigwerden des Gesetzgebers, sei es nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG, sei es nach Maßgabe des Integrationsverantwortungsgesetzes (vgl. BVerfGE 89, 155 <210>; 142, 123 <201 f. Rn. 151>).

5. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit der Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane schützt die Wahlberechtigten nicht nur davor, dass der Europäischen Union Hoheitsrechte entgegen Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) jenseits des für eine Übertragung offen stehenden Bereichs eingeräumt werden (siehe oben unter 3.), sondern auch davor, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union umgesetzt werden, die eine entsprechende Wirkung entfalten und jedenfalls faktisch einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Kompetenzübertragung gleichkämen (vgl. BVerfGE 142, 123 <195 f. Rn. 139>). Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane auch insoweit, sich schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen.

Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union können die Grenze der durch Art. 79 Abs. 3 GG (i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) für unantastbar erklärten Grundsätze des Art. 20 GG insbesondere berühren, wenn durch sie die Gestaltungsmacht des Bundestages substantiell eingeschränkt wird, etwa das Budgetrecht und seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung nicht gewahrt bleiben (siehe oben unter 3.b) oder wenn sie die Unionsgewalt in einer

Weise organisatorisch oder verfahrensrechtlich ausgestalten, die den durch Art. 79 Abs. 3 GG auch vor Veränderungen durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschützten demokratischen Grundsätzen nicht mehr entspricht (siehe oben unter 3.c).

6. Unberührt von der Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle nach Maßgabe von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG bleibt die Kontrolle von Identitätsverletzungen im *Einzelfall*, insbesondere von Verletzungen der durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG für integrationsfest erklärten Garantie der Menschenwürde (vgl. BVerfGE 140, 317 <341 Rn. 48>). Unberührt bleibt ferner die Ultra-vires-Kontrolle im Falle individueller Betroffenheit grundrechtlicher Freiheiten (vgl. BVerfGE 126, 286). 156

## II.

Nach diesen Maßstäben sind die Verfassungsbeschwerden, soweit zulässig, un begründet. In der hier vorgenommenen Auslegung erweist sich die SSM-Verordnung weder als Ultra-vires-Akt noch berührt sie die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität (1.). Das gilt auch für die SRM-Verordnung (2.). Eine Verletzung der Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Bundestag und eine dadurch bedingte Verletzung der Rechte der Beschwerdeführer aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG scheidet daher aus. Deshalb ist auch gegen das SSM-VO-Gesetz nichts zu erinnern (3.). 157

1. Der Erlass der SSM-Verordnung stellt keine hinreichend qualifizierte Überschreitung der der Europäischen Union zugewiesenen Kompetenzen dar. Unter Zugrundelegung der hier vorgenommenen Auslegung erweist sich die Inanspruchnahme der Ermächtigung in Art. 127 Abs. 6 AEUV nicht als offensichtliche Überschreitung des Integrationsprogramms (a). Ebenso wenig liegt ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Art. 129 AEUV vor (b). Schließlich hält die SSM-Verordnung einer Identitätskontrolle stand (c). 158

a) Nach Art. 127 Abs. 6 AEUV kann der Rat der Europäischen Union einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der EZB besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der EZB übertragen (aa). Von dieser Ermächtigung hat der Rat mit dem Erlass der SSM-Verordnung unter Zugrundelegung der hier vorgenommenen Auslegung nicht in einer Weise Gebrauch gemacht, die die Grenzen der Ermächtigung in offensichtlicher Weise überschreitet (bb). 159

aa) Art. 127 Abs. 6 AEUV ermöglicht die Übertragung von „besonderen Aufgaben“ der Bankenaufsicht auf die EZB und beschränkt diese Zuständigkeit damit auf konkrete und umgrenzte Aufgaben. Eine vollständige Übertragung der gesamten Bankenaufsicht schließt er aus. Das ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 127 Abs. 6 AEUV (1), seiner systematischen Stellung (2) und seiner Zielsetzung (3). Die historische Auslegung ist dagegen wenig aussagekräftig, widerspricht dem gefundenen Er- 160

gebnis jedoch nicht (4).

(1) Soweit der Wortlaut von Art. 127 Abs. 6 AEUV in seiner deutschen Fassung dazu ermächtigt, der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ zu übertragen, spricht dies gegen eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht. Andernfalls hätte es nahegelegen, von einer „Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht“ oder von der „Übertragung der Bankenaufsicht“ zu sprechen oder im Zuge der Änderung, die Art. 127 Abs. 6 AEUV durch den Vertrag von Lissabon im Jahre 2009 erfahren hat – dort wurde das ursprüngliche Zustimmungserfordernis des Europäischen Parlaments auf ein Anhörungsrecht reduziert –, das restriktive Adjektiv „besondere“ zu streichen. Auch zeigt die ausdrückliche Ausnahme für die Versicherungsunternehmen, die bereits in der Ursprungsfassung des Maastrichter Vertrags enthalten war (Art. 105 EG a.F.), dass die Mitgliedstaaten sich gerade nicht auf eine pauschale Übertragung von Aufsichtskompetenzen im Bereich des Finanzmarktes einigen konnten.

161

Im deutschen Sprachgebrauch kommen dem Adjektiv „besondere“ unterschiedliche Bedeutungen und Verwendungen zu, die sich allerdings eher ergänzen als widersprechen. So wird es anstelle von „abgesondert“ oder „zusätzlich“ verwandt, als Synonym für „außergewöhnlich“ und „nicht alltäglich“ oder als „über das Normale, das Übliche weit hinausgehend“ beziehungsweise „hervorragend“ (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 8. Aufl. 2015, S. 298). In der juristischen Fachsprache wird „besonders“ regelmäßig als Gegenbegriff zu „allgemein“ gebraucht. In diesem Sinne wird im Grimm'schen Wörterbuch der Begriff „besondere(r,s)“ in seiner adverbialen Verwendung mit den lateinischen Synonyma „singulatim“, „separatim“, „specialiter“ und „particulariter“ umschrieben oder in seiner adjektivischen Verwendung mit den lateinischen Begriffen „peculiaris“ und „singularis“ übersetzt, was im Deutschen mit „eigen, als einzelnes dem allgemeinen entgegengesetzt, oft selten und hervorragend, aber auch befremdend, seltsam, eigensinnig“ erklärt werden kann (vgl. Jacob und Wilhelm Grimm, Deutsches Wörterbuch, Eintrag „BESONDER“, Bd. 1, Nachdruck 1984, Sp. 1630 ff.). Dem Adjektiv „besondere(r,s)“ kommt, jedenfalls wenn es als Tatbestandsmerkmal verwendet wird, in der Regel die Bedeutung zu, dass es bei quantitativer Betrachtung einen mengenmäßig – deutlich – kleineren Teil eines „großen Ganzen“ bezeichnet. Im Ergebnis bedeutet dies, dass im Falle einer Übertragung „besonderer Aufgaben“ ein nicht nur unwesentlicher „Rest“ bei den Mitgliedstaaten verbleiben muss (vgl. Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015, § 5 Rn. 19).

162

Das Schrifttum hat die Begrenzung der Ermächtigung auf „besondere Aufgaben“ zunächst – vor Erlass der SSM-Verordnung – nahezu einhellig als eine Beschränkung auf einzelne Aufgaben verstanden (vgl. Glatzl, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt - Die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der EZB im Bereich der Preisstabilität unter besonderer Berücksichtigung der Bankenaufsicht, 2009, S. 257; Becker, DÖV 2010, S. 909 <915>; Hahn/Häde, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 17 Rn. 100; Griller, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art.

163

127 Rn. 60 <August 2012>; Herdegen, WM 2012, S. 1889 <1890 f.>; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 127 AEUV Rn. 25; Brandi/Gieseler, BB 2012, S. 2646 <2650>; Binder, ZBB 2013, S. 297 <305 f.>; Calliess, DÖV 2013, S. 785 <794>; Ceysens, NJW 2013, S. 3704 <3706>; Kämmerer, NVwZ 2013, S. 830 <832 ff.>; Sacarcelik, BKR 2013, S. 353 <356>; Waldhoff, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 127 AEUV Rn. 72; Waldhoff/Dieterich, EWS 2013, S. 72 <74 f.>; Peters, WM 2014, S. 396 <399>; Wernsmann/Sandberg, DÖV 2014, S. 49 <56>; vgl. zur Vorgängerregelung in Art. 105 Abs. 6 EGV Geerlings, DÖV 2003, S. 322 <328>; offener Potacs, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 127 AEUV Rn. 10; Langner, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 25 ESZB-Satzung Rn. 55). Dieses Meinungsbild hat sich unter dem Eindruck der erfolgten Rechtsetzung zwar verändert, gleichwohl wird die Beschränkung auf „besondere“ Aufgaben unverändert so aufgefasst, dass eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB ausgeschlossen ist (vgl. Lehmann/Manger-Nestler, ZBB 2014, S. 2 <6>; Manger-Nestler/Böttner, EuR 2014, S. 621 <624>; Wolfers/Voland, BKR 2014, S. 177 <179>; Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015, § 5 Rn. 19; Selmayr, in: Müller-Graff, Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht <EnzEuR Bd. 4>, 2015, § 23 Rn. 272 f.; Grabowski, Die EZB als Aufsichtsbehörde, 2016, S. 154 ff.; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 127 AEUV Rn. 53; Kaufhold, Systemaufsicht, 2016, S. 284 ff.; Pascher, Die Europäische Zentralbank in der Bankenunion, in: Korte/Ludwigs/Thiele/Wedemeyer, Energiewende und Finanzkrise als aktuelle Herausforderungen des Europarechts, 2016, S. 111 <123>; Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV GRC AEUV, Bd. III, 2017, Art. 127 AEUV Rn. 52; für eine weitere Auslegung Ruthig, ZHR 178 <2014>, S. 443 <451 f.>; Selmayr, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 127 AEUV Rn. 55; Thiele, GewArch 2015, S. 111 <115 f.>).

Die anderen Sprachfassungen, die für die Auslegung des Unionsrechts nicht minder bedeutsam sind (vgl. BVerfGE 142, 123 <205 f. Rn. 159>; EuGH, Urteil vom 12. November 1969, Stauder/Ulm, C-29/69, Slg. 1969, I-419 <425 Rn. 3>; Urteil vom 11. Juli 1985, Kommission/Deutschland, C-107/84, Slg. 1985, I-2663 <2666 Rn. 10>; Urteil vom 15. April 2010, Heinrich Heine/Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, C-511/08, Slg. 2010, I-3068 <3087 f. Rn. 51 m.w.N.>; Urteil vom 30. Mai 2013, Asbeek Brusse und de Man Garabito, C-488/11, EU:C:2013:341, Rn. 26 m.w.N.; Schuebel-Pfister, Sprache und Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 138 ff., 233 ff.; Schilling, in: Kloepfer, Gedächtnisschrift Brandner, 2011, S. 81 ff.; Kreße, ZRP 2014, S. 11; Riesenhuber, in: ders., Europäische Methodenlehre, 3. Aufl. 2015, § 10 Rn. 14 ff.; Ziller, in: Blanke/Villalón/Klein/ders. <Hrsg.>, Festschrift für Albrecht Weber, 2016, S. 437, 444 ff.), erschüttern diese Interpretation jedenfalls nicht (vgl. etwa Herdegen, WM 2012, S. 1889 <1891>; Waldhoff/Dieterich, EWS 2013, S. 72 <75>). So spricht etwa die englische Fassung von Art. 127 Abs. 6 AEUV von „specific tasks“, die französische von „missions spécifiques“ und die italienische von „compiti specifici“. Zwar können die Begriffe „specific“, „spécifique“ oder „specifici“ auch in dem Sinne ver-

164

standen werden, dass damit lediglich „bestimmte“ oder „genau festgelegte“ Aufgaben gemeint sind, doch sind auch sie – wie der deutsche Begriff „besondere“ – mehrdeutig. Das kann letztlich dahinstehen. Denn Sinn ergibt ihre Verwendung im Zusammenhang mit der in Art. 127 Abs. 6 AEUV enthaltenen Ermächtigung nur, wenn sie diese inhaltlich konditionieren und damit beschränken (vgl. Alexander, *European Law Review*, 2015, S. 154 <168>; Lackhoff, *Single Supervisory Mechanism*, 2017, Rn. 48 ff.; Weismann, *European Journal of Current Legal Issues*, Vol. 24, No. 1 <2018>; Gören, *Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus bei der Europäischen Zentralbank <Single Supervisory Mechanism>*, 2019, S. 182 f.).

Aus dem in Art. 127 Abs. 6 AEUV ebenfalls enthaltenen Tatbestandsmerkmal „Aufgaben“ lassen sich hingegen keine weiteren Einsichten gewinnen. Soweit ihm im Schrifttum in Anlehnung an die verwaltungsrechtliche Unterscheidung von Aufgaben und Befugnissen eine inhaltliche Beschränkung der Ermächtigung dergestalt entnommen wird, dass der EZB keine Eingriffs- und Sanktionskompetenzen übertragen werden dürften (vgl. Herdegen, *WM* 2012, S. 1889 <1891>; Lehmann/Manger-Nestler, *ZBB* 2014, S. 1 <6>), geht dies fehl. Zum einen kennt das final ausgerichtete Unionsrecht diese Unterscheidung nicht; zum anderen bestimmt bereits Art. 127 Abs. 5 AEUV, dass das ESZB, das die EZB gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken bildet (Art. 282 Abs. 1 Satz 1 AEUV), zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden wahrgenommenen Aufsicht über die Kreditinstitute beiträgt. Beschränkte sich auch die Ermächtigung in Art. 127 Abs. 6 AEUV auf einen dermaßen dienenden Beitrag, wäre sie funktionslos (vgl. Ruthig, *ZHR* 178 <2014>, S. 443 <452>; Ohler, *Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion*, 2015, § 5 Rn. 23; Thiele, *GewArch* 2015, S. 111 <115>).

(2) Auch die systematische Stellung von Art. 127 Abs. 6 AEUV spricht für ein enges Verständnis der Ermächtigung. Sie findet sich im 2. Kapitel des VIII. Titels des AEU-Vertrages und damit im Normkomplex der Währungspolitik, die der Europäischen Union, anders als die im 1. Kapitel geregelte Wirtschaftspolitik, zur ausschließlichen Zuständigkeit übertragen ist (vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 AEUV). Die Bankenaufsicht ist jedoch auch unter dem Blickwinkel des Primärrechts kein Teil der Währungspolitik (vgl. Kämmerer, *NVwZ* 2013, S. 830 <833>), sondern eine im Kern gewerbepolizeiliche Aufgabe, die nicht notwendigerweise durch die EZB erfüllt werden muss und von ihr vor Erlass der SSM-Verordnung auch 15 Jahre lang nicht wahrgenommen wurde. Art. 127 Abs. 6 AEUV räumt dem Rat vielmehr ein freies politisches Ermessen ein, ob er von dieser Ermächtigung Gebrauch machen will, und beschränkt das Europäische Parlament – insoweit konsequent – auf ein bloßes Anhörungsrecht. Die Ermächtigung, besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute zu regeln, ist mithin ein Fremdkörper in dem der Währungspolitik gewidmeten 2. Kapitel. Das wird auch daran deutlich, dass Art. 127 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV keinerlei inhaltliche Vorgaben für die Bankenaufsicht enthalten, obwohl sie doch die grundlegenden Ziele und Aufgaben des ESZB auflisten.

Für eine enge Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV streitet ferner, dass – wie bereits erwähnt – Art. 127 Abs. 5 AEUV und wortgleich Art. 3.3 ESZB-Satzung eine Mitwirkung des ESZB an der Gewährleistung einer reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen vorsehen. Nach diesen Vorschriften ist das ESZB gerade nicht zuständige Behörde auf dem Gebiet der Aufsicht über das Kreditwesen, sondern soll die Tätigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden lediglich unterstützen, sie koordinieren und allenfalls punktuell harmonisieren (vgl. Sacarcelik, BKR 2013, S. 353 <356>; Wolfers/Voland, BKR 2014, S. 177 <179>). Dementsprechend hat die EZB ausweislich des Art. 25.1 ESZB-Satzung den EZB-Rat, die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen der unionsrechtlichen Anforderungen an die Aufsicht über die Kreditinstitute und die Stabilität des Finanzsystems zu beraten und kann wiederum von diesen konsultiert werden (vgl. Potacs, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 127 AEUV Rn. 10; Selmayr, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 127 AEUV Rn. 41). Diese Aufgabe besteht auch nach Inanspruchnahme der in Art. 127 Abs. 6 AEUV enthaltenen Ermächtigung fort und setzt – wie sich aus dem Nebeneinander von Art. 25.1 ESZB-Satzung und Art. 25.2 ESZB-Satzung ergibt – voraus, dass Aufgaben der Bankenaufsicht auch von den nationalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen werden.

167

Für eine enge Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV sprechen ferner die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV), der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV). Schließlich spricht für die enge Auslegung der Umstand, dass jede weitere Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf die EZB angesichts ihrer Unabhängigkeit (Art. 130 AEUV) in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der repräsentativen Demokratie gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV (vgl. Pascher, Die Europäische Zentralbank in der Bankenunion, in: Korte/Ludwigs/Thiele/Wedemeyer, Energiewende und Finanzkrise als aktuelle Herausforderungen des Europarechts, 2016, S. 111 <134>) und dem über Art. 4 Abs. 2 EUV auch unionsrechtlich beachtlichen Demokratieprinzip in den Verfassungen der Mitgliedstaaten, für Deutschland aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, steht (vgl. BVerfGE 89, 155 <208 f.>; 134, 366 <389 Rn. 32, 399 f. Rn. 58 f.>; 142, 123 <220 f. Rn. 188 f.>; 146, 216 <256 ff. Rn. 59 ff., 278 Rn. 103>; stRspr). Eine Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV muss daher sicherstellen, dass Maßnahmen der Bankenaufsicht so weit wie möglich demokratisch legitimiert und kontrollierbar bleiben.

168

(3) Teleologische Erwägungen stützen ebenfalls ein restriktives Verständnis von Art. 127 Abs. 6 AEUV. Vorrangige Aufgabe des ESZB und der es leitenden Beschlussorgane EZB-Rat und Direktorium (Art. 129 Abs. 1 AEUV) ist es, die Währungspolitik zu bestimmen (Art. 127 Abs. 1, Abs. 2 AEUV). Die Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB hat daneben eine lediglich ergänzende Funktion und ist deshalb nur insoweit gewollt, als sie zur Arrondierung des währungspolitischen Man-

169

dats erforderlich oder zumindest förderlich ist (vgl. Griller, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 127 AEUV Rn. 57 <August 2012>; Selmayr, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 127 AEUV Rn. 41 ff.; Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 127 AEUV Rn. 50; Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV GRC AEUV, Bd. III, 2017, Art. 127 AEUV Rn. 49; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 127 AEUV Rn. 18). Das ist umso eher gewährleistet, je begrenzter die von der EZB wahrzunehmenden Aufgaben der Bankenaufsicht ausfallen. Art. 25 SSM-VO dokumentiert das Spannungsverhältnis zwischen dem originär geldpolitischen Mandat und der Wahrnehmung von Aufgaben der Bankenaufsicht durch die EZB. Gemäß Art. 25 Abs. 4 SSM-VO soll durch die strikte Trennung der Sitzungen und Tagesordnungen sichergestellt werden, dass der EZB-Rat seine geldpolitischen und aufsichtlichen Funktionen in vollkommen getrennter Weise wahrnimmt. Zudem sieht Art. 25 Abs. 5 SSM-VO die Einrichtung einer Schlichtungsstelle vor, um die Trennung zwischen den geldpolitischen und aufsichtlichen Aufgaben sicherzustellen. Dies zeigt, dass es sich bei der Zuweisung von Aufgaben der Bankenaufsicht um einen Sondertatbestand außerhalb des geldpolitischen Mandats der EZB handelt. Als Ausnahmetatbestände sind aber die insoweit an die EZB übertragbaren Befugnisse grundsätzlich restriktiv zu bestimmen.

(4) Die historische Auslegung ist dagegen wenig aussagekräftig, widerspricht dem gefundenen Ergebnis aber nicht. So haben die Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht die Forderung der Notenbankgouverneure abgelehnt, die EZB an der Bankenaufsicht zu beteiligen. Als Kompromiss wurde eine künftige Beteiligung der EZB an der Bankenaufsicht nicht ausgeschlossen, jedoch an einen einstimmigen Beschluss des Rates gebunden (vgl. BTDrucks 12/3334, S. 91; Jörgens, Die koordinierte Aufsicht über europaweit tätige Bankengruppen, 2002, S. 120 ff.; Glatzl, Geldpolitik und Bankenaufsicht im Konflikt, 2009, S. 249 ff.). Dass der Vertrag von Lissabon die Vorläuferregelung in Art. 105 Abs. 6 EGV a.F. im Jahre 2009 geändert und die Mitwirkung des Europäischen Parlaments auf ein bloßes Anhörungsrecht beim Erlass der Verordnung nach Art. 127 Abs. 6 AEUV reduziert hat (ABI EU Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1 ff.), belegt zudem, dass über Notwendigkeit und Ausgestaltung der Bankenunion zehn Jahre nach Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion noch keine Einigkeit bestand. Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich überdies, dass gegenüber einer Einbeziehung der EZB in die Bankenaufsicht Bedenken bestanden, auf die mit der Einfügung des Tatbestandsmerkmals „besondere Aufgaben“ reagiert wurde (vgl. Kaufhold, Systemaufsicht, 2016, S. 286). Jedenfalls unterstreicht dies die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung.

170

bb) Dass die SSM-Verordnung den skizzierten Rahmen der von Art. 127 Abs. 6 AEUV erteilten Ermächtigung in offensichtlicher Weise überschreitet, ist nicht ersichtlich. Der EZB wird die Aufsicht über Kreditinstitute in der Eurozone nicht vollständig übertragen (1). Im Ergebnis verbleibt den nationalen Aufsichtsbehörden ein gewich-

171

tiger Teil der Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht (2).

(1) Mit der SSM-Verordnung ist der EZB die Aufsicht über Kreditinstitute in der Eurozone nicht vollständig übertragen worden. In der Sache sieht sie eine Zweiteilung der Bankenaufsicht vor, wobei für die Bankenaufsicht im Wesentlichen die nationalen Behörden zuständig sein sollen (5. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO), bei denen sämtliche der EZB nicht übertragenen Aufsichtsaufgaben verbleiben (28. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO). Der EZB kommen hingegen besondere Aufsichtsaufgaben zu, die für eine kohärente und wirksame Politik der Union hinsichtlich der Beaufsichtigung von Kreditinstituten entscheidend sind (15. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO). Dazu werden ihr bestimmte Aufgaben übertragen, die sie für alle Kreditinstitute in der Eurozone wahrzunehmen hat (a). Hinsichtlich der übrigen Bereiche wird der EZB grundsätzlich nur die Aufsicht für bedeutende Kreditinstitute zugewiesen, während die nationalen Aufsichtsbehörden regelmäßig für weniger bedeutende Kreditinstitute nach Maßgabe der von der EZB erlassenen Verordnungen, Leitlinien und allgemeinen Weisungen zuständig bleiben (b). Schließlich verbleibt es in allen nicht von der SSM-Verordnung erfassten Bereichen der Bankenaufsicht bei der Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden (c).

172

(a) Die EZB ist für alle Kreditinstitute der Eurozone für die in Art. 4 Abs. 1 Buchstaben a und c SSM-VO benannten Aufgaben im Zusammenhang mit der Erteilung und dem Entzug der Zulassung sowie für die Beurteilung der Anzeige des Erwerbs und der Veräußerung qualifizierter Beteiligungen an Kreditinstituten zuständig (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372, Rn. 36 ff.; Glos/Benzing, in: Binder/Glos/Riepe, Handbuch Bankenaufsicht, 2017, § 2 Rn. 22, 46, 89, 115 ff.).

173

(b) Hinsichtlich der weiteren in Art. 4 Abs. 1 SSM-VO aufgeführten Aufgaben hängt die Zuständigkeit für die Aufsicht von der Bedeutung des Kreditinstituts ab. Im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Art. 6 SSM-VO) ist die EZB für die Beaufsichtigung sämtlicher in den teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassener Kreditinstitute zuständig (Art. 4 Abs. 1 1. Halbsatz SSM-VO). Der Wortlaut der Vorschriften unterscheidet dabei zwar nicht zwischen bedeutenden und weniger bedeutenden Kreditinstituten; aus dem Zusammenspiel von Art. 4 und Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 und Abs. 6 Satz 1 SSM-VO ergibt sich jedoch, dass die EZB die in Art. 4 Abs. 1 SSM-VO aufgeführten Befugnisse – mit Ausnahme von Abs. 1 Buchstaben a und c SSM-VO – nur für bedeutende Kreditinstitute ausüben darf. Ihr obliegt die (unmittelbare) Zuständigkeit für die Beaufsichtigung der in teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstitute, Finanzholdinggesellschaften, gemischten Holdinggesellschaften und der dort niedergelassenen Zweigstellen von in nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstituten, soweit diese bedeutend sind (aa). Die nationalen Aufsichtsbehörden sind dagegen nach Maßgabe der von der EZB erlassenen Verordnungen, Leitlinien und allgemeinen Weisungen für die Aufsicht über die Unternehmen zuständig, die weniger bedeutend sind, soweit die EZB von ihrem Selbsteintrittsrecht keinen Gebrauch macht (bb).

174

(aa) Die bedeutenden Kreditinstitute stehen unter direkter Aufsicht der EZB (vgl. Art. 89 SSM-R-VO). Sie ist insoweit für die Wahrnehmung sämtlicher in Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 5 Abs. 2 SSM-VO aufgezählten Aufgaben ausschließlich zuständig (vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 SSM-VO) und verfügt zu diesem Zweck auch über spezifische Befugnisse. Dazu gehören die in Art. 10 bis 13 SSM-VO genannten Untersuchungsbefugnisse, die Erteilung und der Entzug der Zulassung (Art. 14 SSM-VO), die Untersagung des Erwerbs qualifizierter Beteiligungen (Art. 15 SSM-VO), die besonderen Aufsichtsbefugnisse des Art. 16 SSM-VO und die Verhängung von Verwaltungssanktionen (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 SSM-VO). Auch hat die EZB – sofern nichts anderes angeordnet ist – sämtliche Befugnisse und Pflichten der zuständigen und benannten Behörden nach dem einschlägigen Sekundär- und Tertiärrecht (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 SSM-VO).

175

Die Einstufung eines Kreditinstituts als bedeutend richtet sich nach den in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1, UAbs. 2 SSM-VO genannten Kriterien: Gesamtwert der Aktiva, Verhältnis der Aktiva zum Bruttoinlandsprodukt, besondere Bedeutung für die betreffende Volkswirtschaft. Daneben unterliegen auch die drei bedeutendsten Kreditinstitute in jedem teilnehmenden Mitgliedstaat der direkten Aufsicht durch die EZB (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 5 SSM-VO). Nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2, UAbs. 5 SSM-VO muss die EZB ein eigentlich bedeutendes Kreditinstitut jedoch als unbedeutend einstufen, wenn dies durch besondere Umstände gerechtfertigt ist, wenn also die Einstufung als bedeutend unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der SSM-Verordnung sowie der Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards unangemessen ist (Art. 70 Abs. 1 SSM-R-VO). Ob solche besonderen Umstände vorliegen, wird für ein Unternehmen oder eine Gruppe im Einzelfall festgestellt, nicht jedoch für ganze Kategorien von beaufsichtigten Unternehmen (Art. 71 Abs. 1 SSM-R-VO). Die EZB kann ein Kreditinstitut bei grenzüberschreitender Tätigkeit aber unter ihre direkte Aufsicht stellen (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 3 SSM-VO). Schließlich unterliegen Kreditinstitute, für die eine direkte öffentliche Unterstützung durch die EFSF oder den ESM beantragt oder bewilligt worden ist, der direkten Aufsicht der EZB (Art. 6 Abs. 4 UAbs. 4 SSM-VO).

176

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird die EZB von den nationalen Aufsichtsbehörden unterstützt (37. Erwägungsgrund, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 SSM-VO). Sie kann diesen Einzelweisungen erteilen, wenn die angewiesene Handlung in ihren Aufgabenbereich gemäß Art. 4 Abs. 1 SSM-VO fällt und dies für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlich ist (Art. 6 Abs. 3 Satz 2 SSM-VO, Art. 90 Abs. 2 SSM-R-VO). Für die Durchführung der direkten Aufsicht wurden aus Mitarbeitern der EZB und der nationalen Aufsichtsbehörden gemeinsame Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams - JST) eingerichtet (vgl. Art. 3 ff. SSM-R-VO). Die Leitung eines JST obliegt einem EZB-Mitarbeiter, der nicht aus dem Land kommt, in dem die beaufsichtigte Bank ihren Sitz hat (vgl. Fischer/Boegl, in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, 5. Aufl. 2017, § 126 Rn. 16).

177

Gegenüber weniger bedeutenden Kreditinstituten ist die EZB nach Art. 6 Abs. 5 Buchstabe d SSM-VO, unbeschadet der Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden, auf die Untersuchungsbefugnisse der Art. 10 bis 13 SSM-VO beschränkt (Art. 138 SSM-R-VO). Als Ultima Ratio kann sie im Einzelfall schließlich auch in Bezug auf ein weniger bedeutsames Institut alle Befugnisse selbst ausüben (sogenanntes Selbsteintrittsrecht), wenn dies für die Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist (vgl. Art. 6 Abs. 5 Buchstabe b SSM-VO, Art. 69 Abs. 3 SSM-R-VO; EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372, Rn. 56; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2016, S. 53 <57>; Glos/Benzing, a.a.O., Rn. 22, 95; Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015, § 5 Rn. 21; Lackhoff, Single Supervisory Mechanism, 2017, Rn. 669). Dabei handelt es sich – wie die Praxis zeigt – jedoch um eine außergewöhnliche Maßnahme. In der mündlichen Verhandlung hat der Präsident der BaFin angegeben, dass es seit Gründung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus lediglich zwei Fälle gegeben habe, in denen die EZB – auf Bitten der nationalen Aufsichtsbehörden und im Einvernehmen mit den betroffenen Kreditinstituten – von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht habe.

178

(bb) Für die Aufsicht über weniger bedeutende Kreditinstitute sind – unbeschadet der beschriebenen Interventionsmöglichkeiten der EZB – grundsätzlich die nationalen Aufsichtsbehörden zuständig (5. Erwägungsgrund Satz 4 SSM-R-VO). Die in Art. 6 Abs. 5 Buchstabe a SSM-VO niedergelegten Befugnisse – der Erlass von Verordnungen, Leitlinien und allgemeinen Weisungen – sollen der EZB eine allgemeine Steuerung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus im Interesse einer kohärenten Aufsichtstätigkeit in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten ermöglichen, nicht jedoch die Übernahme der konkreten Aufsichtsaufgaben gegenüber einem Kreditinstitut. Die nationalen Aufsichtsbehörden sind allerdings verpflichtet, der EZB nach deren Vorgaben umfangreiche Informationen zur Beaufsichtigung auch der weniger bedeutenden Institute zur Verfügung zu stellen (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe c, Abs. 7 Buchstabe c SSM-VO); zudem kann die EZB jederzeit weitere Informationen anfordern (Art. 6 Abs. 5 Buchstabe e SSM-VO).

179

(c) In allen nicht von der SSM-Verordnung erfassten Bereichen der Bankenaufsicht verbleibt es schließlich bei der Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 1 Abs. 2 SSM-R-VO). Das betrifft unter anderem die Entgegennahme von Mitteilungen der Kreditinstitute im Zusammenhang mit dem Niederlassungsrecht und der Dienstleistungsfreiheit, die Aufsicht über Einrichtungen, die nach nationalem Recht wie Kreditinstitute zu behandeln sind, die Aufsicht über Kreditinstitute aus Drittstaaten, die in der Europäischen Union eine Zweigstelle errichten oder grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringen, die Überwachung von Zahlungsdienstleistungen, die tägliche Überprüfung von Kreditinstituten, die Kontrolle der Märkte für Finanzinstrumente sowie den Verbraucherschutz (vgl. 28. Erwägungsgrund Satz 2 SSM-VO).

180

Zu den Aufgaben der nationalen Aufsichtsbehörden gehören ferner die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (für die Bundesrepublik Deutschland vgl. beispielsweise § 25h Abs. 5, § 25i Abs. 4 KWG). So kann die BaFin von einem Kreditinstitut verlangen, die Bestellung einer Person zum Geldwäschebeauftragten oder zu seinem Stellvertreter zu widerrufen, wenn diese nicht die erforderliche Qualifikation oder Zuverlässigkeit aufweist (§ 7 Abs. 4 GwG), oder bei Verdacht der Terrorismusfinanzierung der Geschäftsführung Anweisungen erteilen und dem Institut Verfügungen von einem bei ihm geführten Konto oder Depot oder die Durchführung von sonstigen Finanztransaktionen untersagen (§ 6a Abs. 1 KWG). Sie ist gemäß § 29 Abs. 3 KWG zur Entgegennahme von Mitteilungen von Abschlussprüfern zuständig, die sich auch auf die Einhaltung der Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus und Betrug in §§ 24c, 25h bis 25n KWG, des Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten und der Geldtransferverordnung sowie darauf erstrecken, ob das Institut angemessene interne Sicherungsmaßnahmen getroffen hat, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorzubeugen (Glos, in: Binder/ders./Riepe, Handbuch Bankenaufsicht, 2017, § 13 Rn. 64 f.). Schließlich kann die BaFin den beabsichtigten Erwerb einer bedeutenden Beteiligung oder ihre Erhöhung untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in diesem Zusammenhang Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung stattfinden, stattgefunden haben, diese Straftaten versucht wurden oder der Erwerb oder die Erhöhung das Risiko eines solchen Verhaltens erhöhen könnte (vgl. § 2c Abs. 1b Nr. 5 KWG).

Zu den Zuständigkeiten der nationalen Aufsichtsbehörden zählen schließlich die in Art. 5 SSM-VO explizit erwähnten makroprudenziellen Aufgaben und Instrumente, etwa die Anordnung von Kapitalpuffern. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 SSM-VO teilt die betreffende Behörde der EZB zehn Arbeitstage, bevor sie eine Entscheidung zur Festlegung von Kapitalpuffern fasst, diese Absicht mit (vgl. auch Art. 104 SSM-R-VO). Die EZB kann erforderlichenfalls strengere Anforderungen festlegen (Art. 5 Abs. 2 SSM-VO, Art. 105 SSM-R-VO).

(2) Im Ergebnis verbleiben den nationalen Aufsichtsbehörden auch in Ansehung der SSM-Verordnung wichtige Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Bankenaufsicht (a). Diese üben sie aufgrund originärer mitgliedstaatlicher Zuständigkeitsregelungen aus und nicht etwa infolge einer Rückdelegation der EZB übertragener Zuständigkeiten (b). Das wird durch die bisherige Praxis bestätigt (c).

(a) Nach der in der SSM-Verordnung geregelten Aufgabenverteilung zwischen EZB und nationalen Aufsichtsbehörden sind letztere weiterhin für gewichtige Teile der Aufsicht über die einzelnen Kreditinstitute zuständig (5. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO). Ihnen verbleiben sämtliche Aufgaben und Befugnisse, die nicht der EZB übertragen sind (28. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO, Art. 1 Abs. 2 SSM-R-VO).

(b) Ihre Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Bankenaufsicht übt die BaFin aufgrund entsprechender bundesgesetzlicher Zuweisungen aus und nicht infolge ei-

ner Rückdelegation von Zuständigkeiten der EZB (aa). Eine Rückdelegation unionaler Verwaltungsaufgaben setzte eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB voraus, die die SSM-Verordnung offenkundig nicht vorsieht; andernfalls wäre sie als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren (bb).

(aa) Art. 127 Abs. 6 AEUV ermöglicht lediglich die Übertragung von „besonderen Aufgaben“ der Bankenaufsicht auf die EZB und beschränkt damit deren Zuständigkeit auf im Einzelnen definierte und umgrenzte Bereiche der Bankenaufsicht. Eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht gestattet er nicht (vgl. Rn. 160 ff.), so dass alle Aufgaben und Befugnisse, die nicht durch die SSM-Verordnung der EZB zugewiesen werden, in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben. Soweit die SSM-Verordnung im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus, also in einem Bereich geteilter Zuständigkeiten (Art. 4 AEUV), Aufgaben und Befugnisse bei den nationalen Aufsichtsbehörden belässt, knüpft sie angesichts der die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten prägenden Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV), der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV) an die Souveränität der Mitgliedstaaten an und weist sie deren Behörden nicht konstitutiv im Sinne einer Rückdelegation zu. 186

(bb) Eine Rückdelegation unionaler Verwaltungsaufgaben würde eine vollständige Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB voraussetzen, die jedoch gerade nicht Gegenstand der SSM-Verordnung ist. Die gegenteilige Auffassung wäre weder mit der primärrechtlichen Grundlage noch mit der Systematik der SSM-Verordnung vereinbar ( $\alpha$ ). Die SSM-Verordnung stellte sich in dieser Auslegung als Ultra-vires-Akt dar ( $\beta$ ). Aus der Entscheidung des EuGH vom 8. Mai 2019 (Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372) folgt nichts anderes ( $\gamma$ ). 187

( $\alpha$ ) Aus der Wechselwirkung zwischen Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 SSM-VO ergibt sich keine ausschließliche Zuständigkeit der EZB für die gesamte Bankenaufsicht. Eine andere Auslegung würde sowohl die primärrechtliche Grundlage ( $\alpha\alpha$ ) als auch die Systematik der SSM-Verordnung ( $\beta\beta$ ) verkennen und wäre methodisch nicht mehr nachvollziehbar. 188

( $\alpha\alpha$ ) Eine Interpretation der SSM-Verordnung kann nicht ohne Berücksichtigung ihrer primärrechtlichen Grundlage erfolgen. Das Primärrecht geht dem Sekundär- und Tertiärrecht vor und ist Maßstab für dessen Rechtmäßigkeit. Gegebenenfalls bedarf es einer primärrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1983, Kommission/Rat, C-218/82, Slg. 1983, I-4063 <4075 Rn. 15>; Urteil vom 1. April 2004, Borgmann, C-1/02, Slg. 2004, I-3238 <3248 Rn. 30 m.w.N.>; BVerfGE 142, 123 <214 ff. Rn. 175 ff., 227 ff. Rn. 201 ff.>). Mit Blick auf die SSM-Verordnung muss daher nicht nur Art. 127 Abs. 6 AEUV Rechnung getragen werden, sondern auch den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV), der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV) und 189

der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 EUV). Eine primärrechtskonforme Auslegung muss berücksichtigen, dass Art. 3 AEUV die Gegenstände der ausschließlichen Zuständigkeiten der Europäischen Union abschließend aufführt und nicht durch Rechtsakte des Sekundär- oder Tertiärrechts erweitert werden kann (vgl. Obwexer, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 3 AEUV Rn. 3; Häde, in: Pechstein/Nowak/ders., Frankfurter Kommentar EUV GRC AEUV, Bd. II, 2017, Art. 3 AEUV Rn. 2; Streinz, in: ders., EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 3 AEUV Rn. 1).

Wie dargelegt, gehört die Bankenaufsicht im Sinne von Art. 127 Abs. 6 AEUV nicht zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c AEUV. Im Bereich dieser ausschließlichen Zuständigkeiten sind die Mitgliedstaaten von der Rechtsetzung ausgeschlossen, soweit nicht das Unionsrecht entsprechende Öffnungsklauseln oder Rückdelegationen enthält (vgl. Obwexer, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 2 AEUV Rn. 15 f.). Dies trifft für den Bereich der Bankenaufsicht jedoch schon deshalb nicht zu, weil diese nach dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion im Jahre 1999 bis zum Inkrafttreten der SSM-Verordnung im Jahre 2014 ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fiel. Angesichts der tiefgreifenden Unterschiede, die zwischen den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Bankenaufsicht bestanden, hatte der Vertrag von Maastricht auf eine entsprechende Harmonisierung verzichtet (vgl. Art. 105 Abs. 6 EUV, ABI EU Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 1) und der EZB zunächst keine Aufsichtsbefugnisse zugewiesen (vgl. Selmayr, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 127 AEUV Rn. 42; Siekmann, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 88 Rn. 102; Streinz, in: ders., EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 2 AEUV Rn. 5). Der Vertrag von Lissabon hat dies mit der Änderung von Art. 127 Abs. 6 AEUV 16 Jahre später noch einmal bestätigt. Die Annahme einer ausschließlichen Zuständigkeit der EZB für die Bankenaufsicht liegt deshalb fern.

Vor diesem Hintergrund ist die Annahme, die Zuständigkeiten der nationalen Aufsichtsbehörden seien keine originären Kompetenzen der Mitgliedstaaten, die von der SSM-Verordnung geordnet und anerkannt, nicht jedoch konstitutiv zugewiesen worden sind, nicht nachvollziehbar (vgl. Neumann, EuZW-Beilage 2014, S. 9; Schuster, EuZW-Beilage 2014, S. 3, 7; Glos/Benzing, a.a.O., Rn. 82). Die SSM-Verordnung begründet daher keine Zuständigkeiten der nationalen Aufsichtsbehörden. Sie setzt diese vielmehr voraus und beschränkt sie in dem von Art. 4 und Art. 6 SSM-VO geregelten Umfang.

(ββ) Ungeachtet der legislatorischen Schwächen der SSM-Verordnung (vgl. Kämmerer, ZBB/JBB 2017, S. 317 <321>; Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015, § 5 Rn. 14) und der Tatsache, dass für eine genaue Erfassung ihres Regelungsgehalts teilweise auf die tertiärrechtlichen Bestimmungen der SSM-R-Verordnung zurückgegriffen werden muss, deuten schon der 5. und 15. Erwägungsgrund der SSM-VO auf eine Teilung der Zuständigkeiten zwischen der EZB

und den nationalen Aufsichtsbehörden hin. Nach dem 5. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO sind für die Beaufsichtigung der einzelnen Kreditinstitute nach wie vor im Wesentlichen die nationalen Behörden zuständig. Das spricht dafür, dass auch der Unionsgesetzgeber selbst von einer originären Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgeht. Der 15. Erwägungsgrund Satz 1 SSM-VO bestätigt dies, wenn danach (nur) die besonderen Aufsichtsaufgaben, die für eine kohärente und wirksame Umsetzung der Politik der Union entscheidend sind, der EZB übertragen werden, während alle anderen Aufgaben bei den nationalen Behörden verbleiben sollen. Dies wird durch den 5. Erwägungsgrund Satz 3 und Satz 4 SSM-R-VO unterstrichen, wonach der EZB die direkte Zuständigkeit für die Beaufsichtigung der Kreditinstitute, Finanzholdinggesellschaften et cetera obliegt, die bedeutend sind. Damit ist zugleich gesagt, dass die Aufsicht über die weniger bedeutenden Finanzinstitute nicht originäre Aufgabe der EZB und im Kern auch nicht Gegenstand der unionsrechtlichen Regelungen ist – unbeschadet der Befugnis der EZB, diese Unternehmen im Einzelfall unmittelbar ihrer Aufsicht zu unterstellen, wenn dies für die kohärente Anwendung der Aufsichtsstandards erforderlich ist.

Hinzu kommt, dass Art. 4 Abs. 1 SSM-VO die dort aufgeführten Aufgaben nur im Rahmen des Art. 6 SSM-VO der Aufsicht durch die EZB unterstellt und sie insbesondere an die in Art. 6 Abs. 4 bis 6 SSM-VO geregelte Zuständigkeitsverteilung bindet. Das Selbsteintrittsrecht der EZB nach Art. 6 Abs. 5 SSM-VO ist als Ultima Ratio eine Ausnahme und stellt die in Art. 6 Abs. 6 SSM-VO niedergelegte Regel nicht in Frage. 193

. ?Hätte die SSM-Verordnung die gesamte Bankenaufsicht auf die EZB übertragen, läge darin eine offensichtliche und strukturell bedeutsame Überschreitung des Integrationsprogramms, weil sie nicht nur „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute“ (Art. 127 Abs. 6 AEUV) beträfe, sondern den Mitgliedstaaten einen zentralen Bereich der Wirtschaftsaufsicht entzöge. Auf der Grundlage einer solchen methodisch nicht vertretbaren (vgl. Rn. 188 ff.) Interpretation wäre die SSM-Verordnung als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren. 194

(y) Die Entscheidung des EuGH vom 8. Mai 2019 (Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372) steht dieser Sichtweise nicht entgegen. Zwar bestätigt der EuGH darin die Auffassung des EuG (Urteil vom 16. Mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, T-122/15, EU:T:2017:337, Rn. 54, 63, 72), der EZB sei in Bezug auf die in Art. 4 Abs. 1 SSM-VO genannten Aufgaben eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, deren dezentralisierte Ausübung durch die nationalen Behörden im Rahmen des ESM (wohl SSM) und unter Aufsicht der EZB bei den weniger bedeutenden Kreditinstituten im Sinne von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 SSM-VO hinsichtlich einiger dieser Aufgaben durch Art. 6 gestattet werde, wobei der EZB die ausschließliche Befugnis eingeräumt sei, den Inhalt des Begriffs „besondere Umstände“ im Sinne von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO zu bestimmen (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 49). Gegenstand des Rechtsstreits war aber allein die Frage nach der Auslegung des Begriffs der „besonderen Umstände“ im Sinne von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO und Art. 70 SSM-R-VO (vgl. EuGH, 195

a.a.O., Rn. 29, 31), unter denen ein Kreditinstitut abweichend von den Regelfällen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO als weniger bedeutend einzustufen ist. Die der EZB durch den EuGH zuerkannte ausschließliche Befugnis zur Definition des Begriffs dieser „besonderen Umstände“ setzt voraus, dass ihr eine ausschließliche Aufsichtskompetenz hinsichtlich aller Institute zusteht, die nach den Kriterien von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO grundsätzlich als bedeutend gelten. Sie erfordert jedoch keine umfassende Aufsichtskompetenz der EZB auch bezüglich der nach diesen Kriterien als weniger bedeutend geltenden Kreditinstitute, solange die EZB nicht von ihrem Selbsteintrittsrecht nach Art. 6 Abs. 5 SSM-VO Gebrauch macht. Dementsprechend weist auch der EuGH darauf hin, dass die nationalen zuständigen Behörden gemäß Art. 6 Abs. 6 SSM-VO in Bezug auf die in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 dieser Verordnung genannten Kreditinstitute, das heißt diejenigen, die gemäß den in dieser Bestimmung genannten Kriterien „weniger bedeutend“ sind, die in Art. 4 Abs. 1 Buchstaben b, d bis g und i dieser Verordnung genannten Aufgaben wahrnehmen und für diese sowie für die Annahme aller einschlägigen Aufsichtsbeschlüsse verantwortlich sind (vgl. EuGH, a.a.O., Rn. 40).

(c) Im Übrigen bestätigt die bisherige Praxis der Bankenaufsicht die hier vorgenommene Auslegung. Sie lässt eine Dominanz der EZB bei der Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnisse der Bankenaufsicht noch nicht erkennen. Die EZB beaufsichtigt derzeit unmittelbar nur 119 von etwa 3.600 Kreditinstituten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten, auf die allerdings etwa 82 % der Bankaktiva im Euroraum entfallen (vgl. [www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.de.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.de.html) <4. Januar 2019>). In Deutschland stehen derzeit 21 Kreditinstitute unter direkter Aufsicht der EZB, während die BaFin für etwa 1.700 Institute zuständig ist. Die in Art. 6 SSM-VO vorgesehenen Möglichkeiten, das Aufsichtsregime zu ändern, haben nach Aussage des Präsidenten der BaFin in der mündlichen Verhandlung bislang eine absolut untergeordnete Rolle gespielt und lediglich zwei Fälle betroffen. 196

cc) Da die SSM-Verordnung nur die Aufgaben und Befugnisse auf die EZB übertragen hat, die für eine effektive Bankenaufsicht zwingend erforderlich sind, und angesichts der umfangreichen Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden, die die SSM-Verordnung und das zu ihrer Durchführung erlassene Tertiärrecht unangetastet gelassen haben, scheidet auch eine offenkundige Verletzung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV) aus. 197

b) Die Errichtung des Aufsichtsgremiums (Supervisory Board) durch Art. 26 Abs. 1 SSM-VO stellt sich ebenfalls nicht als offensichtlicher Verstoß gegen Art. 129 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 44 ESZB-Satzung dar. Ob damit eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zugunsten der Europäischen Union einhergeht, kann deshalb dahinstehen (bb). 198

aa) Der AEU-Vertrag sieht mit dem EZB-Rat, dem Direktorium (Art. 129 Abs. 1 AEUV) und dem Erweiterten EZB-Rat (Art. 141 Abs. 1 AEUV, Art. 44 ESZB-Satzung) lediglich drei Beschlussorgane der EZB vor. Der EZB-Rat besteht aus den Direktori- 199

umsmitgliedern und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Eurozone (Art. 283 Abs. 1 AEUV). Er ist oberstes Beschlussorgan der EZB und erlässt gemäß Art. 12 Abs. 1 UAbs. 1 ESZB-Satzung die für die Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben notwendigen Leitlinien und Entscheidungen. Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern (Art. 283 Abs. 2 Satz 1 AEUV), die vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ausgewählt und ernannt werden (Satz 2). Es führt die Geldpolitik gemäß den Leitlinien und Entscheidungen des EZB-Rates aus (Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 ESZB-Satzung).

Die Einrichtung weiterer interner Organisationseinheiten ist dadurch nicht ausgeschlossen. Sie kann auf der Grundlage der Geschäftsordnung (Art. 12 Abs. 3 ESZB-Satzung) erfolgen, solange die Einheiten den primärrechtlich vorgesehenen Beschlussorganen untergeordnet bleiben (vgl. Ceysens, NJW 2013, S. 3704 <3707>; Kämmerer/Starski, ZG 2013, S. 318 <331 f.>; Zagouras, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 129 AEUV Rn. 13; Pascher, in: Korte/Ludwigs/Thiele/Wedemeyer, Energiewende und Finanzkrise als aktuelle Herausforderungen des Europarechts, 2016, S. 111 <123>).

200

Vor diesem Hintergrund ist die Einrichtung des Aufsichtsgremiums nicht zu beanstanden. Art. 26 SSM-VO und Art. 13a GeschO-EZB sehen vor, dass das Aufsichtsgremium Planung und Ausführung der der EZB im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht übertragenen Aufgaben wahrnimmt, die Zuständigkeiten der EZB-Beschlussorgane jedoch unberührt lässt. Es dient damit der Trennung von Aufsichts- und geldpolitischen Aufgaben der EZB und soll dazu beitragen, dass die EZB ihren durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben unbeschadet und getrennt von den Aufgaben im Bereich der Geldpolitik nachkommt (Art. 25 Abs. 2 Satz 1 SSM-VO). Das Aufsichtsgremium ist dem EZB-Rat nachgeordnet und ausschließlich mit Aufsichtsaufgaben befasst. Gemäß Art. 26 Abs. 8 Satz 1 SSM-VO bereitet es nach einem von der EZB festzulegenden Verfahren die einschlägigen Entscheidungen vor und unterbreitet dem EZB-Rat fertige Beschlusssentwürfe zur Annahme. Diese gelten als angenommen, wenn nicht der EZB-Rat innerhalb einer bestimmten Frist, die höchstens zehn Arbeitstage betragen darf, widerspricht (Art. 26 Abs. 8 Satz 3 SSM-VO). Die Letztentscheidung liegt damit beim EZB-Rat.

201

bb) Das (interne) Aufsichtsgremium bereitet lediglich Entscheidungen vor, die der EZB durch die SSM-Verordnung auf der Grundlage von Art. 127 Abs. 6 AEUV in einer die Grenzen der Kompetenznorm nicht offensichtlich überschreitenden Weise zugewiesen sind. Insoweit erscheint zweifelhaft, ob mit der Einrichtung des Aufsichtsgremiums überhaupt eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zugunsten der Europäischen Union einhergehen kann. Dies kann jedoch dahinstehen.

202

c) In der hier vorgenommenen Auslegung berührt die SSM-Verordnung auch nicht die durch Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität. Diese ist – soweit sie den durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbin-

203

dung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verankerten „Anspruch auf Demokratie“ betrifft – auch im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle Prüfungsmaßstab.

Zwar stehen die Ultra-vires-Kontrolle einerseits und die Identitätskontrolle andererseits als eigenständige Prüfverfahren nebeneinander. Auch wenn sich beide Kontrollvorbehalte auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückführen lassen, liegt ihnen ein jeweils unterschiedlicher Prüfungsansatz zugrunde. So ist Gegenstand der Ultra-vires-Kontrolle, ob das Handeln der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union von den im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Vorgaben des Integrationsprogramms gedeckt ist oder die Maßnahme aus dem vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen ausbricht (vgl. BVerfGE 75, 223 <235, 242>; 89, 155 <188>; 123, 267 <353>; 126, 286 <302 ff.>; 134, 366 <382 ff. Rn. 23 ff.>; 142, 123 <203 f. Rn. 154>), während die Identitätskontrolle nicht die Einhaltung der Reichweite der übertragenen Zuständigkeit betrifft, sondern die „absolute Grenze“ des Art. 79 Abs. 3 GG (vgl. BVerfGE 123, 267 <343, 348>; 134, 366 <386 Rn. 29>; 142, 123 <203 Rn. 153>). Verfassungsbeschwerden, die auf eine Ultra-vires- oder eine Identitätskontrolle zielen, haben unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen: Eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung einerseits und die Verletzung eines der in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Schutzgüter andererseits. Eine zulässige Verfassungsbeschwerde erfordert daher einen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 und § 92 BVerfGG hinreichend substantiierten Vortrag zu den Voraussetzungen entweder der Ultra-vires-Rüge oder der Identitätsrüge (vgl. BVerfGE 140, 317 <341 f. Rn. 50>). An diese Wahl der jeweils zulässig erhobenen Rüge durch den Beschwerdeführer ist das Bundesverfassungsgericht gebunden. Es kann seine Überprüfung im Rahmen der beiden Kontrollvorbehalte daher nicht auf Rechte erstrecken, die mit der Verfassungsbeschwerde nicht gerügt worden sind.

204

Soweit mit der Verfassungsbeschwerde dagegen zulässigerweise eine Verletzung des „Anspruchs auf Demokratie“ gerügt wird, geht es um einen einzigen Prüfungsmaßstab. In diesem Fall haben Ultra-vires- und Identitätskontrolle nicht nur dieselbe verfassungsrechtliche Wurzel, sie decken sich auch im Hinblick auf das als verletzt gerügte Recht und das Ziel der Verfassungsbeschwerde. Die Ultra-vires-Kontrolle ist ein besonderer Anwendungsfall einer auf das Demokratieprinzip bezogenen Identitätskontrolle (vgl. BVerfGE 142, 123 <203 Rn. 153>), weil mit ihr eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union verhindert werden soll, die nach ständiger Rechtsprechung des Senats zwangsläufig auch den Grundsatz der Volkssouveränität und das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltene Recht der Bürgerinnen und Bürger verletzt, keiner Hoheitsgewalt ausgesetzt zu werden, die diese nicht legitimieren und auf die sie nicht in Freiheit und Gleichheit Einfluss nehmen können. Umgekehrt kann eine mit der Berührung des „Anspruchs auf Demokratie“ verbundene Maßnahme der Europäischen Union nicht auf einer primärrechtlichen Ermächtigung beruhen, weil auch der mit der Mehrheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2

205

GG entscheidende Integrationsgesetzgeber der Europäischen Union keine Hoheitsrechte übertragen kann, mit deren Inanspruchnahme eine Berührung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität einherginge (vgl. BVerfGE 113, 273 <296>; 123, 267 <348>; 134, 366 <384 Rn. 27>; 142, 123 <195 Rn. 137>). Mit Blick auf den „Anspruch auf Demokratie“, sind Ultra-vires- und Identitätskontrolle somit zwei Seiten einer Medaille.

Wird eine Ultra-vires- oder eine Identitätsrüge daher zulässigerweise auf eine mögliche Verletzung des „Anspruchs auf Demokratie“ gestützt, muss die in Rede stehende Maßnahme der Europäischen Union daher (mittelbar) umfassend auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG überprüft werden. Wollte man die verfassungsgerichtliche Prüfung dagegen auf die mit einer Verfassungsbeschwerde gerügten Gesichtspunkte des „Anspruchs auf Demokratie“ beschränken, wäre sie auch dann zurückzuweisen, wenn die – zulässigerweise gerügte – Maßnahme der Europäischen Union beziehungsweise ihre Umsetzung Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG aus anderen als den gerügten Gründen verletzen würde. Ein solches Vorgehen stellte eine materiellrechtlich nicht begründbare Aufspaltung des Streitgegenstandes dar und findet im Prozessrecht des Bundesverfassungsgerichts keine Grundlage. 206

Die mit der Unabhängigkeit der EZB (aa) und der nationalen Aufsichtsbehörden (bb) 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. 207

aa) Bei der Wahrnehmung der durch die Verträge und die Satzung übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf die EZB weder von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, den Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen Weisungen einholen oder entgegennehmen (Art. 130, Art. 282 Abs. 3 Satz 3, Satz 4 AEUV). Dies gilt auch für die ihr nach Art. 127 Abs. 6 AEUV übertragenen besonderen Aufgaben der Bankenaufsicht (vgl. Herdegen, WM 2012, S. 1889 <1894>; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 127 AEUV Rn. 18; Zilioli, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 130 AEUV Rn. 22; Ohler, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015, § 5 Rn. 82, 91) und wird in Art. 19 Abs. 1 SSM-VO ausdrücklich hervorgehoben. Die Unabhängigkeit der EZB im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus umfasst insoweit nicht nur die Bereiche, in denen ihr eine ausschließliche Zuständigkeit zusteht oder sie die direkte Aufsicht über bedeutende Kreditinstitute ausübt, sondern auch die Bereiche, in denen sie Befugnisse im Bereich der mittelbaren Aufsicht ausübt. 208

Mit der Unabhängigkeit der EZB bei der Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen der Bankenaufsicht wird die parlamentarische Verantwortung nicht grundsätz- 209

lich in Frage gestellt. Die mit der Unabhängigkeit der EZB verbundene Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus im Bereich der Bankenaufsicht ist, weil sie zu dem weitreichenden und schwer einzugrenzenden Mandat der EZB im Bereich der Währungspolitik hinzutritt (vgl. BVerfGE 89, 155 <207 ff.>; 134, 366 <399 f. Rn. 59>; 142, 123 <220 f. Rn. 189>; 146, 216 <256 f. Rn. 59, 258 f. Rn. 61, 278 Rn. 103>), zwar bedenklich (1), im Ergebnis jedoch noch hinnehmbar, weil sie durch besondere Vorkehrungen kompensiert wird, die der demokratischen Rückbindung ihres hier in Rede stehenden Handelns dienen (2).

(1) Die Unabhängigkeit der EZB auch bei der Wahrnehmung der ihr durch die SSM-Verordnung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG), weil damit ein wesentlicher Politikbereich der Weisungsbefugnis der unmittelbar demokratisch legitimierten Repräsentanten entzogen und die Einflussmöglichkeiten des Bundestages auf die Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen in diesem Bereich stark zurückgenommen werden. Dies ist auch nicht durch Art. 88 Satz 2 GG institutionell legitimiert, weil diese Vorschrift – wie der Senat wiederholt ausgesprochen hat – einer restriktiven Auslegung des währungspolitischen Mandats der EZB bedarf und sich auf andere Bereiche nicht ohne weiteres übertragen lässt (vgl. BVerfGE 134, 366 <399 f. Rn. 58 f.>; 142, 123 <220 f. Rn. 188 f.>; 146, 216 <257 f. Rn. 60>).

210

Werden der EZB daher über die Währungspolitik hinaus weitere Aufgaben zugewiesen, so sind zusätzliche Vorkehrungen erforderlich, um die Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken. Das können eine strenge gerichtliche Kontrolle des Mandats (vgl. BVerfGE 142, 123 <220 f. Rn. 187 ff.>; 146, 216 <258 f. Rn. 61>; vgl. auch EuGH, Urteil vom 9. März 2010, Kommission/Deutschland, C-518/07, Slg. 2010, I-1897 <1914 Rn. 42>) oder spezifische Kontrollrechte sein, die dem Bundestag weitere Einflussmöglichkeiten auf das Handeln der EZB vermitteln. Auf Ebene der Europäischen Union treten Rechenschaftspflichten gegenüber denjenigen Organen der Europäischen Union hinzu, die der EZB Aufgaben und Befugnisse zugewiesen haben, damit sie diese Zuweisung evaluieren und gegebenenfalls rückgängig machen oder die Unabhängigkeit der EZB einschränken oder beseitigen können. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber die demokratische Verantwortung für das Handeln der unabhängigen Behörde wahrnehmen und über allfällige Änderungen ihrer Rechtsgrundlagen entscheiden kann (vgl. Epron, RFDA 2011, S. 1007 <1017 f.>; Groß, JZ 2012, S. 1087 <1092>, m.w.N.).

211

(2) Eine demokratische Rückbindung erfahren die im Vollzug der SSM-Verordnung ergehenden Entscheidungen in organisatorisch-personeller Hinsicht vor allem durch die Bestellung der Beschlussorgane der EZB. Unter sachlich-inhaltlichem Blickwinkel wird demokratische Legitimation dadurch gewährleistet, dass die EZB bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben an das einschlägige Primärrecht – die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 EUV) und die Charta der Grundrechte

212

– sowie an die Vorgaben des Sekundärrechts, allen voran die SSM-Verordnung, gebunden ist; darüber hinaus wendet sie auch von den nationalen Parlamenten verabschiedetes nationales Recht an, soweit durch dieses Richtlinien umgesetzt werden oder von in Verordnungen vorgesehenen Wahlrechten Gebrauch gemacht wurde (vgl. Art. 4 Abs. 3 SSM-VO). Soweit der EZB dort Ermessen eingeräumt wird – etwa bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 SSM-VO in Verbindung mit Art. 70, 71 SSM-R-VO oder bei der Auferlegung zusätzlicher Eigenmittelanforderungen nach Art. 16 Abs. 1 Buchstabe c SSM-VO –, steht ihr zwar kein unbegrenzter, wohl aber ein weiter Spielraum zu (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372, Rn. 44 ff.; Almhofer, Die Haftung der Europäischen Zentralbank für rechtswidrige Bankenaufsicht, 2018, S. 214 ff.). Das ist im Ergebnis noch hinnehmbar, weil die Einflussknicke durch besondere Vorkehrungen kompensiert werden, die der demokratischen Rückbindung ihres hier in Rede stehenden Handelns dienen: Rechtsschutzmöglichkeiten (a) sowie Rechenschafts- und Berichtspflichten der EZB gegenüber den Organen der Europäischen Union (b) und den nationalen Parlamenten (c).

(a) Nach Art. 24 Abs. 1 Satz 1 SSM-VO richtet die EZB zur Stärkung des Rechtsschutzes und der Verfahrensökonomie einen administrativen Überprüfungsausschuss ein (64. Erwägungsgrund SSM-VO). Der Ausschuss überprüft die im Vollzug der SSM-Verordnung ergangenen Maßnahmen und kann von jeder natürlichen oder juristischen Person angerufen werden, wenn ein entsprechender Beschluss an sie gerichtet ist oder wenn er sie unmittelbar und individuell betrifft. Er gibt spätestens zwei Monate nach Eingang eine Stellungnahme ab und überweist den Fall gegebenenfalls zur Ausarbeitung eines neuen Beschlusses an das Aufsichtsgremium (vgl. Art. 24 Abs. 7 SSM-VO). Dieses unterbreitet dem EZB-Rat unverzüglich einen neuen Beschlussentwurf, der der Stellungnahme des Überprüfungsausschusses Rechnung trägt. Das Recht, ein Verfahren vor dem EuGH anzustrengen, bleibt unberührt (Art. 24 Abs. 11 SSM-VO).

213

Gemäß dem 60. Erwägungsgrund der SSM-Verordnung obliegt es dem EuGH, die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen, die auf die Herbeiführung von Rechtswirkungen gegenüber Dritten gerichtet sind, nach Art. 263 AEUV zu überwachen. Dies ermöglicht – wie auch die Praxis zeigt – einen weitgehenden Rechtsschutz gegen entsprechende Maßnahmen der EZB (vgl. nur EuG, Urteil vom 16. Mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, T-122/15, EU:T:2017:337; Urteil vom 13. Dezember 2017, Crédit mutuel Arkéa/Europäische Zentralbank, T-712/15, EU:T:2017:900; Urteil vom 24. April 2018, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence/Europäische Zentralbank, T-133/16, EU:T:2018:219; anhängige Rechtssache Trasta Komerbanka u.a./Europäische Zentralbank, T-698/16, ABI EU Nr. C 441 vom 28. November 2016, S. 29). Gegen Entscheidungen der EZB über den Erwerb oder die Veräußerung von qualifizierten Beteiligungen an Kreditinstituten gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c SSM-VO entscheidet der EuGH, soweit es sich nicht um vorbereitende Handlungen der nationalen Aufsichtsbehörden handelt (vgl.

214

EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2018, Silvio Berlusconi und Finanziaria d'investimento Fininvest SpA <Fininvest>/Banca d'Italia und Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni <IVASS>, C-219/17, EU:C:2018:1023, Rn. 51 ff.). Mitgliedstaaten und Organen der Europäischen Union steht die privilegierte Nichtigkeitsklage offen (Art. 263 Abs. 2 AEUV). Daneben kommt eine Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) in Betracht, wenn es die EZB trotz einer entsprechenden Pflicht unterlässt, einen Beschluss gegenüber einem Kreditinstitut zu erlassen (vgl. EuG, Beschluss vom 28. Februar 2018, Claudio Ferri/Europäische Zentralbank, T-641/17, EU:T:2018:113). Auch besteht die Möglichkeit von Eilrechtsschutz (Art. 278 Satz 2 oder Art. 279 AEUV).

Bei Prüfungen in Geschäftsräumen und bei einem Betreten von Geschäftsräumen und Grundstücken gewähren schließlich die Gerichte der Mitgliedstaaten Rechtsschutz nach Maßgabe des nationalen Rechts (Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 SSM-VO). Das gilt auch mit Blick auf die Amtshilfe bei Anwendung von Verwaltungszwang (Art. 12 Abs. 5 SSM-VO). 215

(b) Die SSM-Verordnung statuiert darüber hinaus Rechenschafts- und Berichtspflichten der EZB gegenüber den Organen der Europäischen Union. So verpflichtet Art. 20 SSM-VO die EZB zur Rechenschaftslegung gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat. Dies soll nach der ausdrücklichen Bekundung des Unionsgesetzgebers im Hinblick auf die Verlagerung von Aufsichtsbefugnissen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union für „ausgewogene Verhältnisse“ sorgen (vgl. 55. Erwägungsgrund Satz 2 SSM-VO), um das demokratische Legitimationsniveau zu stärken (vgl. Ceysens, NJW 2013, S. 3704 <3708>; Grabowski, Die EZB als Aufsichtsbehörde, 2016, S. 201 ff.; Zagouras, in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, 5. Aufl. 2017, § 124b Rn. 66). Die Rechenschaftspflicht umfasst insbesondere jährliche Berichte der EZB an Rat, Europäisches Parlament, Kommission und Euro-Gruppe (Art. 20 Abs. 2 SSM-VO), eine Anhörung des Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums durch die Euro-Gruppe auf deren Verlangen (Art. 20 Abs. 4 SSM-VO), Gespräche zwischen dem Europäischen Parlament und dem Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums (Art. 20 Abs. 5, Abs. 8 SSM-VO), die Verpflichtung der EZB, auf Fragen des Europäischen Parlaments und der Euro-Gruppe schriftlich oder mündlich zu antworten (Art. 20 Abs. 6 SSM-VO), die Prüfung der Verwaltungseffizienz durch den Europäischen Rechnungshof (Art. 20 Abs. 7 SSM-VO) sowie die Mitwirkung der EZB an Untersuchungen des Europäischen Parlaments (Art. 20 Abs. 9 SSM-VO). 216

Diese Rechenschafts- und Berichtspflichten gleichen die mit der Übertragung von Aufgaben der Bankenaufsicht auf die unabhängige EZB verbundenen Einflussknicke zwar nicht aus. Sie erleichtern jedoch eine politische Steuerung und ermöglichen insoweit auch eine demokratische Legitimationsabstützung (vgl. BVerfGE 89, 155 <184>), denn sie versetzen die zuständigen Stellen in die Lage, das Handeln der EZB einzuschätzen, es auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen (Art. 263 Abs. 2 AEUV) und ihre sachlich-inhaltliche Bindung an das Unionsrecht durchzusetzen. Zudem ermöglichen sie eine stetige Überprüfung des einheitlichen Aufsichtsmecha- 217

nismus und seiner Zweckmäßigkeit (vgl. Art. 32 SSM-VO), so dass dieser gegebenenfalls geändert und auch wieder abgeschafft werden kann. Damit behält der unionale Gesetzgeber die letzte Kontrolle über die Bankenaufsicht (vgl. zum französischen Verfassungsrecht Epron, RFDA 2011, S. 1007 <1017 f.>).

(c) Die SSM-Verordnung sieht schließlich Rechenschafts- und Berichtspflichten gegenüber den nationalen Parlamenten vor. Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 SSM-VO ist die EZB verpflichtet, den nationalen Parlamenten den Jahresbericht (Art. 20 Abs. 2 SSM-VO) zu übersenden. Diese können darauf mit begründeten Stellungnahmen reagieren (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 SSM-VO). Außerdem können sie die EZB schriftlich um Antworten zu ihrer Aufgabenerfüllung ersuchen und den Vorsitzenden oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums gemeinsam mit einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden zu einem Gedankenaustausch über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten im jeweiligen Mitgliedstaat einladen (Art. 21 Abs. 2, Abs. 3 SSM-VO). Diese Rechte ermöglichen ein Mindestmaß an parlamentarischer Rückbindung. Zusammen mit den Informationsrechten, die der Bundestag gegenüber der im Rat vertretenen Bundesregierung besitzt (Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG, §§ 3 ff. EUZBBG), tragen sie dazu bei, dass der Bundestag seine Integrationsverantwortung für das Handeln der EZB im Bereich der Bankenaufsicht effektiv wahrnehmen kann (vgl. BVerfGE 134, 366 <395 f. Rn. 49>; 142, 123 <229 f. Rn. 209>).

218

bb) Die Anordnung, dass Aufgaben und Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden unabhängig wahrgenommen werden, wirft Probleme im Hinblick auf das Legitimationsniveau der von deutschen Behörden erlassenen Maßnahmen im Rahmen der Bankenaufsicht auf (1). Sie ist jedoch sachlich gerechtfertigt (2) und verstößt im Ergebnis nicht gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (3).

219

(1) Bis zum Inkrafttreten der SSM-Verordnung bestand in Deutschland eine umfassende demokratische Rückbindung der gesamten Bankenaufsicht. Die BaFin nahm als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 FinDAG 2002) die Aufgaben und Befugnisse der Bankenaufsicht wahr (§ 6 Abs. 1 KWG 2013) und unterlag dabei der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (vgl. § 2 FinDAG 2002). Die Deutsche Bundesbank war und ist gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 KWG zur Zusammenarbeit mit der BaFin verpflichtet und – unbeschadet weiterer gesetzlicher Maßgaben – insbesondere für die laufende Überwachung von Kreditinstituten, die Auswertung der von diesen eingereichten Unterlagen, Prüfungsberichte und Jahresabschlussunterlagen sowie für die Beurteilung der Eigenkapitalausstattung, Risikosteuerungsverfahren und die Bewertung von Prüfungsfeststellungen zuständig (§ 7 Abs. 1 Satz 2, Satz 3 KWG). In diesem Rahmen hat sie die Richtlinien der BaFin zu beachten, die im Einvernehmen mit ihr ergehen (§ 7 Abs. 2 KWG). Konnte dieses Einvernehmen nicht innerhalb einer angemessenen Frist hergestellt werden, so erließ vor Inkrafttreten der SSM-Verordnung das Bundesministerium der Finanzen die Richtlinien, wobei die Mitwirkungsrechte der Bundesbank auf ein Benehmensersfordernis reduziert waren. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen, insbesondere Allgemeinverfügungen und Verwaltungsakte einschließlich Prüfungsanordnungen nach § 44

220

Abs. 1 Satz 2 und § 44b Abs. 2 Satz 1 KWG a.F., traf allein die BaFin, die dabei in der Regel die von der Deutschen Bundesbank getroffenen Prüfungsfeststellungen und Bewertungen zugrunde legte.

Nunmehr handeln die nationalen Aufsichtsbehörden nach Art. 19 Abs. 1 SSM-VO innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus bei der Wahrnehmung der durch die Verordnung geregelten Aufgaben unabhängig und unterliegen keinen Weisungen. Dies betrifft insbesondere die Aufsicht über die weniger bedeutenden Kreditinstitute ebenso wie die Unterstützungsaufgaben zugunsten der EZB bei der Beaufsichtigung der bedeutenden Kreditinstitute (Art. 4, 5 SSM-VO). Die Bundesbank unterfällt als integraler Bestandteil des ESZB (§ 3 Satz 1 BBankG) im Hinblick auf alle der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten der Unabhängigkeitsgewährleistung des Art. 130 Satz 1 AEUV in Verbindung mit Art. 127 Abs. 6 AEUV. Ministerielle Erlasse und Weisungen sind insoweit unzulässig. Jenseits des einheitlichen Aufsichtsmechanismus gelten hingegen die allgemeinen Regeln.

221

Diese Vorgabe eines ministerialfreien Raums steht 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 (vgl. BVerfGE 142, 123 <220 Rn. 188>; Kahl, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber <Hrsg.>, IPE V, 2014, § 74 Rn. 44; Marcou, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber <Hrsg.>, IPE V, 2014, § 92 Rn. 49 f.; Ruffert, JuS 2014, S. 279 <280>).

222

(2) Die mit Art. 19 Abs. 1 SSM-VO verbundene Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus soll einer effektiven Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben und dem Schutz vor ungebührlicher politischer Einflussnahme und Einmischungen der Industrie dienen (vgl. 75. Erwägungsgrund SSM-VO).

223

(3) Die sekundärrechtliche Vorgabe einer unabhängigen Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus macht im Übrigen eine parlamentarische Kontrolle der deutschen Aufsichtsbehörden nicht unmöglich. BaFin und Deutsche Bundesbank verfügen unverändert über eine organisatorisch-personelle und sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation (a). Diese wird durch Rechtsschutzmöglichkeiten (b) und besondere Informationsrechte so abgesichert, dass der Bundestag gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern die Verantwortung für die Tätigkeit der deutschen Aufsichtsbehörden tragen kann (c).

224

(a) BaFin und Deutsche Bundesbank verfügen als deutsche Behörden über ein gewisses Maß an organisatorisch-personeller Legitimation. Die BaFin, die zum 1. Mai 2002 im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen durch Zusammenlegung des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen, des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen und des Bundesaufsichtsamts für den Wertpapierhandel als bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet wurde (§ 1 Abs. 1 FinDAG), wird durch ein Direktorium bestehend aus dem Präsidenten und fünf Exekutivdirektoren geleitet (§ 6 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 FinDAG). Die Mitglieder des Direktoriums werden auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundesprä-

225

sidenten ernannt und stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund. Jenseits des Anwendungsbereichs der SSM-Verordnung unterliegt die BaFin der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (§ 2 FinDAG).

Die Deutsche Bundesbank ist die Währungs- und Notenbank des Bundes (Art. 88 Satz 1 GG) und ebenfalls eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 2 Satz 1 BBankG). Sie wird durch einen Vorstand geleitet und verwaltet (§ 7 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 BBankG), der aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern besteht (§ 7 Abs. 2 Satz 1 BBankG). Diese werden auf Vorschlag der Bundesregierung beziehungsweise des Bundesrates im Einvernehmen mit der Bundesregierung vom Bundespräsidenten bestellt (§ 7 Abs. 3 Satz 1, Satz 2 BBankG).

226

Jenseits der der EZB durch die SSM-Verordnung übertragenen Aufgaben sowie bei der Ausübung der Tätigkeit, für die die BaFin und die Deutsche Bundesbank nach Art. 6 SSM-VO zuständig sind, bleibt die Rechenschaftspflicht beider Behörden gegenüber dem Bundestag unberührt (Art. 21 Abs. 4 SSM-VO). Insoweit hat zunächst die Rechenschafts- und Berichtspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und der Euro-Gruppe (Art. 20 SSM-VO) Bedeutung, weil der Bundestag von der im Rat vertretenen Bundesregierung informiert werden muss (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, §§ 3, 4 EUZBBG) und im Vorfeld einer Änderung oder Aufhebung der SSM-Verordnung entsprechende Stellungnahmen abgeben kann (Art. 23 Abs. 3 GG, § 8 EUZBBG). Er kann sich insoweit seines Frage-, Debatten- und Entschließungsrechts bedienen, das ihm zur Kontrolle des Handelns der Bundesregierung auch in Angelegenheiten der Europäischen Union zusteht (vgl. Art. 23 Abs. 2 GG; BVerfGE 131, 152 <196>; 146, 1 <38 ff. Rn. 84 ff.>; 147, 50 <126 ff. Rn. 195 ff.>), und das sich auch auf der Bundesregierung nachgeordnete Behörden erstreckt (vgl. § 2 FinDAG; BVerfGE 147, 50 <133 f. Rn. 215, 163 f. Rn. 308>). Die Tätigkeit der Bundesbank kann er erörtern und sich mit entsprechenden Petitionen befassen. Er kann ihren Präsidenten zur regelmäßigen Berichterstattung auffordern und gegebenenfalls Untersuchungsausschüsse einsetzen (vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 88 Rn. 69 <Oktober 2010>).

227

Soweit BaFin und Bundesbank (§ 7 Abs. 1 KWG) zur Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht berufen sind, beruht ihre Tätigkeit auf Vorgaben des Primärrechts und findet im SSM-VO-Gesetz sowie in der Zustimmung der Bundesregierung im Rat eine materiell-sachliche Rückbindung. Darüber hinaus wird die Aufsichtstätigkeit beider Behörden durch ihre Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) legitimiert (vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 88 Rn. 56 <Oktober 2010>; Ohler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 88 Rn. 5).

228

(b) Die Tätigkeit der BaFin und Bundesbank unterliegt darüber hinaus nach Art. 19 Abs. 4 GG der gerichtlichen Kontrolle (vgl. Blanke/Pilz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 88 Rn. 37; Glos/Benzing, a.a.O., § 2 Rn. 222 m.w.N.). Dabei

229

handelt es sich grundsätzlich um eine umfassende Kontrolle in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht (vgl. BVerfGE 60, 253 <296 f.>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018 - 2 BvR 1961/09 -, Rn. 35). Für Klagen gegen im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus getroffene Maßnahmen sind grundsätzlich die Verwaltungsgerichte zuständig.

(c) Schließlich tragen besondere Informationsrechte dazu bei, dass der Bundestag gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern die Verantwortung für die Tätigkeit der deutschen Aufsichtsbehörden auch effektiv wahrnehmen kann. Nach Art. 21 SSM-VO können die nationalen Parlamente begründete Stellungnahmen zum Bericht der EZB übermitteln (Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 SSM-VO), diese schriftlich um Antwort ersuchen (Art. 21 Abs. 2 SSM-VO) und den Vorsitzenden oder ein Mitglied des Aufsichtsgremiums einladen, gemeinsam mit einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörden an einem Gedankenaustausch über die Beaufsichtigung von Kreditinstituten im jeweiligen Mitgliedstaat teilzunehmen (Art. 21 Abs. 3 SSM-VO). Dabei handelt es sich um Verpflichtungen, denen die EZB Folge leisten muss. Andernfalls wäre Art. 21 SSM-VO funktionslos und trüge zum demokratischen Legitimationsniveau der Bankenaufsicht nicht bei, mit der Folge, dass der Deutsche Bundestag die Verantwortung für die Tätigkeit der deutschen Aufsichtsbehörden gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr tragen könnte. 230

2. Errichtung und Kompetenzausstattung des einheitlichen Abwicklungsausschusses stellen keine qualifizierten Überschreitungen der der Europäischen Union nach Art. 114 Abs. 1 AEUV eingeräumten Kompetenzen dar (a). Die von der SRM-Verordnung angeordnete Unabhängigkeit sowohl des Abwicklungsausschusses als auch der BaFin verstößt nicht gegen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG (b). Die Erhebung der Bankenabgabe und ihre Abführung an den Fonds beruhen hingegen auf nationalen Regelungen und werfen schon deshalb keine Probleme im Hinblick auf das Integrationsprogramm und den Grundsatz der Volkssouveränität auf. Eine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages liegt daher fern (c). 231

a) Errichtung und Kompetenzausstattung des Ausschusses stellen keine hinreichend qualifizierten Überschreitungen der der Europäischen Union nach Art. 114 Abs. 1 AEUV zugewiesenen Kompetenzen dar. Zwar begegnen sie Bedenken (aa); diese reichen bei strikter Beachtung der zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse jedoch nicht, um einen offensichtlichen und strukturell bedeutsamen Verstoß gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV anzunehmen (bb). 232

aa) Die Errichtung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 AEUV (1) begegnet im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zwar Bedenken (2); eine offensichtliche Kompetenzüberschreitung liegt jedoch nicht vor, sofern dies nur eng begrenzte Ausnahmefälle betrifft (3). 233

(1) Die Errichtung von Agenturen und sonstigen Stellen der Europäischen Union 234

wird vom Primärrecht ebenso wenig geregelt wie die Übertragung von Zuständigkeiten auf dieselben. Verschiedentlich wird die Errichtung von Agenturen und vergleichbaren Stellen allerdings vorausgesetzt, vgl. Art. 263 Abs. 1 Satz 2, Abs. 5, Art. 265 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3, Art. 267 Abs. 1 Buchstabe b, Art. 277 AEUV (a). Nach der Rechtsprechung des EuGH lässt sich dies grundsätzlich auch auf Art. 114 Abs. 1 AEUV stützen (b).

(a) Bis zum Ende der 1990er Jahre wurde die Errichtung von Agenturen und vergleichbaren Stellen auf die Vertragsabrundungskompetenz (heute Art. 352 Abs. 1 AEUV) gestützt und setzte einen einstimmigen Beschluss des Rates voraus (vgl. Vetter, DÖV 2005, S. 721 <722>; Chiti, Common Market Law Review 2009, S. 1395 <1422>; Orator, EuZW 2013, S. 852 <853>; Groß, Die Verwaltung 2014, S. 197 <207>; Michel, Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen, 2015, S. 120; Gaich, Kompetenzrechtliche Aspekte der Bankenunion unter besonderer Berücksichtigung des Single Resolution Mechanism, 2015, S. 45 f.; Kaufhold, Systemaufsicht, 2016, S. 264; Weiß, EuR 2016, S. 631 <664>). In jüngerer Zeit ist der Unionsgesetzgeber vermehrt dazu übergegangen, die Errichtung von Agenturen auf die Harmonisierungskompetenz des (heutigen) Art. 114 Abs. 1 AEUV zu stützen (vgl. Andoura/Timmerman, Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited, EPIN Working Paper Nr. 19 <Oktober 2008>, S. 7; Wittinger, EuR 2008, S. 609 <613>; Saurer, American University International Law Review 2009, S. 429 <448>; Chamon, European Law Review 2014, S. 380 <383 f.>; Kohtamäki, EuR 2014, S. 321 <326>; Koslowski, Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde und ihre Befugnisse, 2014, S. 121; Saurer, DÖV 2014, S. 549 <550>; Züll, Regulierung im politischen Gemeinwesen, 2014, S. 94 f.; Calliess/Schoenfleisch, JZ 2015, S. 113 <120>; krit. zu dieser Entwicklung Häde, EuZW 2011, S. 662 <663>; Kämmerer/Stariski, ZG 2013, S. 318 <335>). Danach erlassen das Europäische Parlament und der Rat für die Verwirklichung der Ziele des Art. 26 AEUV gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben (vgl. Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 4 Abs. 2 Buchstabe a, Art. 26 AEUV sowie Protokoll Nr. 27).

235

(b) Nach Ansicht des EuGH kann Art. 114 Abs. 1 AEUV auch als Grundlage für die Schaffung von Einrichtungen der Europäischen Union herangezogen werden, wenn der entsprechende Sekundärrechtsakt Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten umfasst und wenn er die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand hat. Insoweit muss er Hindernisse für die Ausübung der Grundfreiheiten oder spürbare Wettbewerbsverfälschungen beziehungsweise Wettbewerbsverzerrungen abbauen (vgl. EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, Bundesrepublik/Parlament und Rat, C-376/98, Slg. 2000, I-8498 <8527 Rn. 95, 8529 f. Rn. 106 f.>). In der Rechtssache ESMA (EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, C-270/12,

236

EU:C:2014:18) hat der EuGH nicht nur seine seit der Rechtssache Meroni (EuGH, Urteil vom 13. Juni 1958, Meroni/Hohe Behörde, C-9/56, Slg. 1958, I-16 ff.) geltenden Anforderungen an die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union deutlich herabgesetzt (vgl. Chamon, *European Law Review* 2014, S. 380 <394>; Koslowski, *Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde und ihre Befugnisse*, 2014, S. 162; Züll, *Regulierung im politischen Gemeinwesen*, 2014, S. 100; Simoncini, *European Public Law* 2015, S. 309 <317, 338>; Gaich, *Kompetenzrechtliche Aspekte der Bankenunion unter besonderer Berücksichtigung des Single Resolution Mechanism*, 2015, S. 47; krit. Kohtamäki, *EuR* 2014, S. 321 <328>; Skowron, *EuZW* 2014, S. 349 <352>; Weismann, in: Breitenlechner, *Sicherung von Stabilität und Nachhaltigkeit durch Recht*, 2014, S. 121 <134>), sondern zugleich die Harmonisierungskompetenz des Art. 114 Abs. 1 AEUV spürbar erweitert. Seither versteht er sie als taugliche Grundlage für die Zuweisung von Vollzugskompetenzen an Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union mit Entscheidungsbefugnissen gegenüber Unionsbürgerinnen und -bürgern und Unternehmen und begründet dies mit besonderen Umständen sowie der Beschränkung der Eingriffsbefugnisse auf Ausnahmesituationen, die ein rasches und nur vorübergehendes Tätigwerden, insbesondere in Bereichen technischer hoher Komplexität, erforderten.

Der unionale Gesetzgeber besitze bei der Beurteilung dessen, was an „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sei, einen Ermessensspielraum (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juni 2010, *The Queen/Secretary of State*, C-58/08, Slg. 2010, I-5026 <5040 Rn. 35>; Urteil vom 22. Januar 2014, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 102) und könne daher bei der Festlegung der spezifischen Angleichungsmaßnahmen zwischen verschiedenen Regulierungsinstrumenten wählen. Das sei insbesondere dort der Fall, wo, wie bei der Regulierung im Finanzbereich, ein spezifisches technisches Fachwissen und eine hohe Reaktionsfähigkeit erforderlich seien (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 85, 105; Urteil vom 4. Mai 2016, *The Queen/Secretary of State*, C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 63). In derartigen Bereichen könne die bloße Angleichung der allgemeinen Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Einheit des Marktes nicht ausreichend sein, so dass der Unionsgesetzgeber auch die Befugnis besitzen müsse, Einzelmaßnahmen gegenüber den betroffenen Personenkreisen zu erlassen. Dies gelte angesichts ernsthafter Bedrohungen für die ordnungsgemäße Funktionsweise und die Integrität der Finanzmärkte oder die Stabilität des Finanzsystems in der Europäischen Union etwa für die Schaffung eines geeigneten Mechanismus zur Abwehr entsprechender Bedrohungen (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 105 ff.).

Der Rechtsakt müsse zudem objektiv und tatsächlich bezwecken, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern

237

238

und zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder von Wettbewerbsverzerrungen beizutragen (vgl. zur Vorgängerregelung des Art. 95 EG EuGH, Urteil vom 10. Dezember 2002, *The Queen/Secretary of State and British American Tobacco u.a.*, C-491/01, Slg. 2002, I-11550 <11574 Rn. 60>; Urteil vom 2. Mai 2006, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-217/04, Slg. 2006, I-3789 <3805 f. Rn. 42>; Urteil vom 8. Juni 2010, *The Queen/Secretary of State*, C-58/08, Slg. 2010, I-5026 <5039 Rn. 32>). Daher müssten zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Divergenzen bestehen, die geeignet seien, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen und sich auf diese Weise unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarktes auszuwirken (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Mai 2016, *The Queen/Secretary of State*, C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 58); eine nur abstrakte Gefahr reiche insoweit nicht aus (so bereits EuGH, Urteil vom 8. Juni 2010, *The Queen/Secretary of State*, C-58/08, Slg. 2010, I-5026 <5039 Rn. 32>). Die auf eine Agentur übertragbaren Aufgaben müssten zudem in engem Zusammenhang mit den Bereichen stehen, auf die sich die Rechtsakte zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beziehen (vgl. EuGH, Urteil vom 2. Mai 2006, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-217/04, Slg. 2006, I-3789 <3806 Rn. 45>). Die Verfolgung weiterer Zwecke und damit die Zuordnung auch zu anderen Kompetenztiteln soll einen hinreichenden Binnenmarktbezug nicht hindern (vgl. EuGH, Urteil vom 9. Oktober 2001, *Königreich der Niederlande/Parlament und Rat*, C-377/98, Slg. 2001, I-7149 <7158 Rn. 27 f.>; vgl. auch EuGH, Urteil vom 8. Juni 2010, *The Queen/Secretary of State*, C-58/08, Slg. 2010, I-5026 <5039 Rn. 32>; Urteil vom 4. Mai 2016, *The Queen/Secretary of State*, C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 60), sofern dessen Verbesserung nicht nur ein beiläufiges oder ergänzendes Ziel ist.

Die Übertragung von Befugnissen müsse darüber hinaus anhand detaillierter gesetzlicher Tatbestandsmerkmale genau eingegrenzt werden und ihre Ausübung gerade im Hinblick auf die festgelegten Ziele gerichtlich überprüfbar sein (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 45, 53). Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die damit einhergehenden Ermessensspielräume seien allerdings unschädlich (vgl. Weiß, *EuR* 2016, S. 631 <654>; Chiti, in: Schütze/Tridimas <Hrsg.>, *Oxford Principles of European Union Law, The European Legal Order*, Vol. 1 2018, Chapter 23 <Decentralized Implementation: European Agencies>, S. 748 <775>). Die Übertragung umfassender Befugnisse müsse zudem in einen Regelungskomplex inhaltlicher und prozeduraler Art eingebettet sein, der eine Begrenzung der Ermessensspielräume sicherstelle. Dazu zählten Konsultations-, Informations- und Begründungspflichten sowie eine gegebenenfalls zeitliche Begrenzung der Maßnahmen (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 45, 50). Daraus lässt sich folgern, dass die Übertragung von Zuständigkeiten, die weitreichende Ermessensausübungen ermöglichen, unzulässig ist, weil damit die Übertragung der Verantwortung für grundlegende Entscheidungen und Weichenstellungen einhergeht, die jedoch bei den vertraglich hierfür zuständigen und

239

legitimierten politischen Organen verbleiben müssen (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 50, 53 f.).

(2) Die Errichtung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 AEUV begegnet mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 EUV) nicht unerheblichen Bedenken. Sie findet im Wortlaut des Art. 114 Abs. 1 AEUV ebenso wenig eine Stütze (a) wie in seiner systematischen Stellung (b) und kann auch nicht ohne weiteres mit teleologischen Argumenten begründet werden (c). 240

(a) Art. 114 Abs. 1 AEUV ermächtigt zu einer Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Über die Errichtung und Ermächtigung einer unionalen Eigenverwaltung besagt der Wortlaut nichts. 241

(b) Systematische Gesichtspunkte unterstreichen diesen Befund. So legt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eine enge Auslegung und Anwendung von Art. 114 Abs. 1 AEUV nahe. Dass die Europäische Union nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV nur innerhalb der Grenzen des Integrationsprogramms tätig werden darf, ist nicht nur ein unionsrechtlicher Grundsatz, sondern die Konsequenz europaverfassungsrechtlicher Mindestanforderungen (vgl. BVerfGE 89, 155 <187 f., 192 f.>; 123, 267 <350>; 142, 123 <219 Rn. 185>). Die strikte Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist die entscheidende Rechtfertigung für die Hinnahme der Einflussknicke, wie sie mit der Ausübung öffentlicher Gewalt durch die Europäische Union zwangsläufig verbunden sind. Die finale Ausrichtung des Integrationsprogramms darf daher nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung faktisch außer Kraft gesetzt wird (vgl. Art. 3 Abs. 6, Art. 4 Abs. 1 EUV, Art. 7 AEUV; siehe auch EuGH, Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, EMRK-Beitritt, Slg. 1996, I-1783 <1788 Rn. 30>; vgl. ferner die Erklärung Nr. 42 zur Schlussakte der Regierungskonferenz zu Art. 352 AEUV). Das hat Rückwirkungen auf die Auslegung der im Integrationsprogramm enthaltenen Einzelermächtigungen und die Methodik ihrer Kontrolle (vgl. BVerfGE 142, 123 <219 f. Rn. 186>). 242

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Europäische Union ein Verwaltungsverbund ist, dessen Aufgaben vorwiegend in den Händen der nationalen Verwaltung liegen. Ihr Aufbau und ihre Organisation wurzeln in den politischen und sozialen Traditionen der Mitgliedstaaten (vgl. della Cananea, in: v. Bogdandy/Cassese/Huber <Hrsg.>, IPE III, 2010, § 52 Rn. 8) und prägen vielfach deren nationale Identität im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV. Die nationalen Verwaltungen bilden die Basis des Verwaltungsverbunds, weil ihnen nicht nur der Vollzug nationalen Rechts aufgegeben ist, sondern – durch Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV, Art. 197 und Art. 291 Abs. 1 AEUV abgesichert – grundsätzlich auch der Vollzug des Unionsrechts (vgl. Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/ders./Voßkuhle <Hrsg.>, GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 16, 19). Vor diesem Hintergrund stellt der direkte Vollzug durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union eine Ausnahme dar (vgl. Michel, Institutionelles 243

Gleichgewicht und EU-Agenturen, 2015, S. 93).

Art. 114 Abs. 1 AEUV rechtfertigt daher nicht die Beseitigung jeglicher Hindernisse, die sich aus dem Nebeneinander der nationalen Verwaltungen im Verwaltungsverbund ergeben. Eine föderale Brechung, wie sie für den Vollzug von Bundesrecht im unitarischen Bundesstaat des Grundgesetzes (vgl. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962, S. 14 ff., 31 ff.) allgemein anerkannt ist (vgl. BVerfGE 10, 354 <371>; 12, 139 <143>; 16, 6 <24>; 17, 319 <331>; 27, 175 <179>; 30, 90 <102 f.>; 32, 346 <360>; 33, 224 <231>; 42, 20 <27>; 51, 43 <58 f.>; 76, 1 <73>; 93, 319 <351>; 106, 225 <241>; 134, 1 <21 Rn. 61>; 138, 261 <288 Rn. 61>; 147, 253 <337 Rn. 183>; Boysen, in: v. Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 71, 73; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 27; Wolff, in: Hömig/ders., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 12. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 9; Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 71; Cremer, VVDStRL 78 <2019>, S. 117 <136 f.>), ist der Europäischen Union erst recht wesensgemäß (vgl. Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3, Abs. 4 EUV; EuGH, Urteil vom 12. Juni 2014, *Digibet u.a./Westdeutsche Lotterie*, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 24, 32 f.). Die Beseitigung bloßer Erschwernisse, die mit einem dezentralen Vollzug stets verbunden sind, können die Schaffung europäischer Agenturen und ihre Betrauung mit Vollzugsaufgaben deshalb allein nicht rechtfertigen (vgl. Ohler, *EuZW* 2006, S. 369 <374>).

244

(c) Teleologische Erwägungen sprechen ebenfalls für eine enge Auslegung des Art. 114 Abs. 1 AEUV. Soweit der EuGH dabei auf die sogenannte implied-powers-Lehre zurückgreift (vgl. EuGH, Urteil vom 29. November 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde*, C-8/55, Slg. 1955, I-302 <311 f.>; Urteil vom 15. Juli 1960, *Regierung der Italienischen Republik/Hohe Behörde*, C-20/59, Slg. 1960, I-687 <708 ff.>; Urteil vom 31. März 1971, *Kommission/Rat*, C-22/70, Slg. 1971, I-264 <274 ff. Rn. 15/19 bis 23/29>; Urteil vom 26. März 1987, *Kommission/Rat*, C-45/86, Slg. 1987, I-1517 <1522 Rn. 20>; Urteil vom 13. September 2005, *Kommission/Rat*, C-176/03, Slg. 2005, I-7907 <7925 Rn. 48>; Urteil vom 23. Oktober 2007, *Kommission/Rat*, C-440/05, Slg. 2007, I-9128 <9155 ff. Rn. 58, 60, 63>; Urteil vom 6. März 2018, *Slowakische Republik/Achmea BV*, C-284/16, EU:C:2018:158, Rn. 34; Gutachten 2/94 vom 28. März 1996, *EMRK-Beitritt*, Slg. 1996, I-1783 <1787 Rn. 25 f.>; Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, *EMRK-Beitritt*, EU:C:2014:2454, Rn. 173), lässt sich auf diese Weise die Inanspruchnahme von Vollzugsaufgaben nur in engen Grenzen rechtfertigen, nämlich dann, wenn die Regelung über die Einrichtung der Agentur mit Blick auf den gesamten Rechtsakt als Annex erscheint und ihre Errichtung für die Anwendung der zu erlassenden Regelung notwendig ist.

245

(3) Die Errichtung einer mit Vollzugskompetenzen ausgestatteten Agentur auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 AEUV stellt jedoch keine offensichtliche Kompetenzüberschreitung dar, sofern sie sich auf eng begrenzte Ausnahmen beschränkt. Sie darf nach der Rechtsprechung des EuGH nur zur Vermeidung und Beseitigung ansonsten unvermeidlicher Divergenzen im Verwaltungsvollzug erfolgen, die aufgrund

246

der Besonderheiten der Materie nicht hinnehmbar sind. Auch muss die Art der wahrzunehmenden Aufgabe die Errichtung einer europäischen Einrichtung erfordern. Das gilt etwa für die Sicherstellung eines spezifischen Fachwissens beziehungsweise Sachverständs, vornehmlich in spezifisch technischen Bereichen, wenn dessen Vorhandensein in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten (überwiegend) nicht gewährleistet ist. Ausgeschlossen ist die Zuweisung nicht klar umrissener und nicht hinreichend kontrollierbarer Befugnisse, wesentlicher Entscheidungen über die strategische Ausrichtung eines Politikbereichs und anderer grundsätzlicher Entscheidungen sowie die Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Juni 1958, Meroni/Hohe Behörde, C-9/56, Slg. 1958, I-16 <43 f.>; Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 41 f.).

bb) Gründung und Kompetenzausstattung des Ausschusses genügen den in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Kriterien (1). Bei strikter Auslegung der zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse im Bereich der Bankenabwicklung stellt dies keinen offensichtlichen Verstoß gegen Art. 114 Abs. 1 AEUV dar (2). 247

(1) Die SRM-Verordnung dient der Harmonisierung des Binnenmarktes (a) und erfüllt auch die übrigen Voraussetzungen für die Errichtung einer Agentur auf dieser Grundlage (b). Dass sie zugleich die Stabilität des Finanzsystems sichern will, ändert daran ebenso wenig etwas (c) wie der begrenzte Kreis teilnehmender Mitgliedstaaten (d). 248

(a) Die SRM-Verordnung zielt auf eine Zentralisierung der bei der Abwicklung von Kreditinstituten notwendigen Entscheidungsprozesse (vgl. 10. Erwägungsgrund SRM-VO) und integriert die nationalen Behörden in einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus (vgl. Art. 7 SRM-VO). Mit einem speziellen Insolvenzrecht für die dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus unterworfenen Kreditinstitute verfolgt sie das Ziel einer bereichsspezifischen Harmonisierung des Binnenmarktes, weil der unionale Gesetzgeber in den unterschiedlichen Abwicklungsvorschriften sowie im Fehlen eines einheitlichen Beschlussverfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten einen maßgeblichen Grund für die Instabilität des (Binnen-)Marktes ausgemacht hat (vgl. 2. und 10. Erwägungsgrund SRM-VO; ABI EU Nr. C 44 vom 15. Februar 2013, S. 68, 70, 75; ABI EU Nr. C 67 vom 6. März 2014, S. 59 f.; COM<2012> 510 final, S. 5 f.; BTDrucks 18/1340, S. 6 f.; BTDrucks 18/2150, S. 644, 736; BTDrucks 19/6418, S. 8; BRDrucks 592/13, S. 2 f., 5 ff., 99 ff.; Herrmann/Rosenfeldt, Europarechtliche Grundlagen und Grenzen der Errichtung eines einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus <SRM>, Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2014, S. 10). Vor allem mit Blick auf grenzüberschreitend tätige Bankengruppen will die SRM-Verordnung vermeiden, dass die Mitgliedstaaten bei einer Abwicklung einseitige Maßnahmen zur Absicherung von Bankgeschäften treffen, um die Auswirkungen auf ihre Volkswirtschaft so gering wie möglich zu halten, und dadurch die Grundfreiheiten beeinträchtigen und den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren (vgl. 3. Erwägungsgrund, 9. Erwägungsgrund Satz 2, Satz 3 SRM-VO). Auch trügen die Un- 249

terschiede in den nationalen Abwicklungsvorschriften aufgrund der fehlenden Vorhersehbarkeit der möglichen Folgen des Ausfalls einer Bank zu mangelndem Vertrauen und zur Instabilität des Marktes bei (vgl. 2. Erwägungsgrund SRM-VO). Zudem seien die Kosten einer Abwicklung geringer, wenn zwischen den Vorgehensweisen der einzelnen Mitgliedstaaten keine erheblichen Unterschiede bestünden (vgl. 3. Erwägungsgrund Satz 2, 4. Erwägungsgrund SRM-VO). Solange die Abwicklungsvorschriften in nationaler Hand blieben, dauerte die Fragmentierung des Binnenmarktes an (vgl. 9. Erwägungsgrund Satz 1 SRM-VO).

Für die betroffenen Kreditinstitute soll die Errichtung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus darüber hinaus eine bessere Vorhersehbarkeit und eine angemessenere Berücksichtigung ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeiten ermöglichen (vgl. BT-Drucks 18/1340, S. 6). Der einheitliche Abwicklungsmechanismus soll den einheitlichen Aufsichtsmechanismus ergänzen und ist mit diesem eng verwoben (vgl. 11. Erwägungsgrund Satz 4, Satz 5 SRM-VO). Dies soll gewährleisten, dass sämtliche dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus unterfallenden Kreditinstitute ein vergleichbares Abwicklungsrisiko tragen. 250

Nach Auffassung des Unionsgesetzgebers führt die Sicherstellung wirksamer und einheitlicher Abwicklungsvorschriften und gleicher Bedingungen für die Finanzierung von Abwicklungen in allen Mitgliedstaaten auch dadurch zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarktes, dass ein Übergreifen von Krisen auf nicht teilnehmende Mitgliedstaaten verhindert werde (vgl. 12. Erwägungsgrund Satz 6 SRM-VO). Sämtliche Maßnahmen, Vorschläge oder Ansätze des Ausschusses, des Rates, der Kommission oder einer nationalen Abwicklungsbehörde im Rahmen des SRM haben deshalb die Einheit und Integrität des Binnenmarktes zu achten (Art. 6 Abs. 2 SRM-VO). 251

Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden. Im Rahmen seiner Zuständigkeiten hat der Unionsgesetzgeber eine Einschätzungsprärogative sowie einen erheblichen Prognose- und Gestaltungsspielraum. Dieser wäre nur überschritten, wenn er von offensichtlich unrichtigen Beurteilungsgrundlagen ausgegangen wäre oder Maßnahmen ergriffen hätte, die schon aus einer ex ante-Perspektive zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks offensichtlich ungeeignet wären. Davon kann vorliegend jedoch nicht die Rede sein. 252

(b) Die Errichtung des Ausschusses als unabhängige Regulierungsagentur (Art. 42 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1 SRM-VO) und seine Kompetenzausstattung erfüllen auch die übrigen Anforderungen an die Errichtung einer Agentur der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 114 Abs. 1 AEUV. Sie sind in der SRM-Verordnung hinreichend bestimmt geregelt (aa), erstrecken sich nicht auf grundlegende Fragen (bb) und beschränken die Vergemeinschaftung der Verwaltungszuständigkeiten auf das aus der Sicht des Unionsgesetzgebers Erforderliche (cc). 253

(aa) Der Ausschuss bildet das institutionelle Zentrum des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (vgl. BTDrucks 18/1340, S. 8). Soweit er Aufgaben wahrnimmt oder Befugnisse ausübt, tritt er an die Stelle der zuständigen nationalen Abwick- 254

lungsbehörde (Art. 5 Abs. 1 SRM-VO). Dies soll einem effizienten, nicht durch nationale Belange verzerrten gleichheitsgemäßen Vollzug der BRRD und der SRM-Verordnung dienen (vgl. BTDrucks 18/1340, S. 10).

Die dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus im Allgemeinen und dem Ausschuss im Besonderen zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse sind hinreichend bestimmt. Art. 50 Abs. 1 SRM-VO listet die Aufgaben der Plenarsitzung auf, Art. 54 SRM-VO diejenigen der Präsidiumssitzung und ihrer Befugnisse. Zu diesen gehört – vorbehaltlich des Art. 31 Abs. 1 SRM-VO – die Erstellung und Annahme von Abwicklungsplänen sowie aller Beschlüsse im Zusammenhang mit einer Abwicklung (Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1 SRM-VO). Der Ausschuss legt die Abwicklungskonzepte fest (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 5 SRM-VO), was von mehreren enumerativ aufgeführten tatbestandlichen Voraussetzungen abhängig ist (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 6 SRM-VO). Die Inhalte der Abwicklungspläne werden in Art. 8 Abs. 5 bis 7, Abs. 9 SRM-VO geregelt, die der Gruppenabwicklungspläne in Art. 8 Abs. 10, Abs. 11 SRM-VO. Dabei ist die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit eines Unternehmens durch den Ausschuss – trotz der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe – in Art. 10 Abs. 1, Abs. 3 bis 6 SRM-VO detailliert vorgegeben. Art. 34 SRM-VO bestimmt darüber hinaus, dass der Ausschuss Auskunftersuchen stellen kann, wenn dies erforderlich (Abs. 1) und mit der EZB, den nationalen Behörden und den Abwicklungsbehörden abgestimmt ist. In bestimmten, enumerativ aufgeführten Fällen kann er allgemeine Untersuchungen durchführen (Art. 35 SRM-VO) und, falls erforderlich, Prüfungen vor Ort vornehmen (Art. 36 SRM-VO). Die Abwicklungsbehörden und weitere zuständige nationale Behörden sind vorher zu unterrichten (Art. 36 Abs. 1 SRM-VO), gegebenenfalls ist eine gerichtliche Genehmigung einzuholen (Art. 37 SRM-VO).

255

Ermessensspielräume werden durch die Regelungen der SRM-Verordnung zumindest eingegrenzt. Das zentrale Kriterium der Ausfallwahrscheinlichkeit eines Unternehmens wird durch die EZB bewertet, während der Ausschuss insoweit nur subsidiär zuständig ist (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe a, UAbs. 2 SRM-VO) und insbesondere die Alternativlosigkeit der Abwicklung zu bewerten hat (Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe b, UAbs. 4 SRM-VO). Soweit die SRM-Verordnung mit Blick auf das Selbsteintrittsrecht des Ausschusses mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet (Art. 7 Abs. 4 SRM-VO), lassen sich die damit verbundenen Spielräume mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden hinreichend eingrenzen (vgl. Oehler, EuR 2016 - Beiheft 2 -, S. 7 <26 f.>; kritisch allerdings Howell, ECFR 2014, S. 454 <474>; Kohtamäki, EuR 2014, S. 321 <328>; Ruffert, JuS 2014, S. 279 <281>; Skowron, EuZW 2014, S. 349 <351>).

256

Prozedurale Anforderungen kommen hinzu. So müssen die EZB und die zuständigen nationalen Behörden bei der Erstellung von Abwicklungsplänen angehört werden (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 SRM-VO). Für das Verfahren zur Verabschiedung der Abwicklungskonzepte (Art. 18 Abs. 7 SRM-VO) ist geregelt, dass dieses im Präsidium festgelegt und sodann an die Kommission übermittelt wird (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 1 SRM-

257

VO). Diese hat das Abwicklungskonzept innerhalb von 24 Stunden entweder zu billigen oder hinsichtlich der Aspekte, bei denen ein Ermessensspielraum besteht, Einwände zu erheben (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 2 SRM-VO), was auch eine fehlende Zweckmäßigkeit des Abwicklungskonzepts betreffen kann (vgl. Wojcik/Ceyssens, EuZW 2014, S. 893 <896>). Die Kommission kann dem Rat deshalb innerhalb von zwölf Stunden nach der Übermittlung des Abwicklungskonzepts vorschlagen, mit einfacher Mehrheit (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 4 SRM-VO) das öffentliche Interesse an einer Abwicklung zu verneinen, was eine Liquidation nach nationalem Insolvenzrecht zur Folge hat (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 3 Buchstabe a, Abs. 1 UAbs. 1 Buchstabe c, Abs. 8 SRM-VO). Sie kann ferner eine erhebliche Änderung des vorgesehenen Betrags, mit dem der Fonds in Anspruch genommen werden soll (vgl. Art. 18 Abs. 6 Buchstabe c SRM-VO), vorschlagen (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 3 Buchstabe b SRM-VO). Werden jenseits des in Art. 18 Abs. 7 UAbs. 3 Buchstabe a SRM-VO geregelten Falls derartige Einwände erhoben, hat der Ausschuss das Abwicklungskonzept innerhalb von acht Stunden anzupassen (Art. 18 Abs. 7 UAbs. 3 Buchstabe b, UAbs. 7 SRM-VO). Die Umsetzung des endgültigen Abwicklungskonzepts erfolgt sodann durch die nationalen Abwicklungsbehörden (Art. 18 Abs. 9 i.V.m. Art. 29 Abs. 1 SRM-VO).

Soweit der Ausschuss schließlich ermächtigt ist, Geldbußen zu verhängen, wird diese Ermächtigung durch eng umgrenzte Tatbestände (Art. 38 Abs. 1, Abs. 2 SRM-VO) sowie durch detaillierte Vorgaben zur Höhe der Geldbußen (Art. 38 Abs. 3 bis 7, Abs. 9 SRM-VO) beschränkt. Vergleichbares gilt für die Verhängung von Zwangsgeldern (Art. 39 SRM-VO). Art. 40 f. SRM-VO gestalten die Verfahren näher aus und sichern insbesondere die Gewährung rechtlichen Gehörs (Art. 40 Abs. 1 SRM-VO) sowie die Verteidigungsrechte (Art. 40 Abs. 2 SRM-VO).

258

Insgesamt besteht auch keine faktisch ausschließliche Entscheidungskompetenz des Ausschusses. Ein umfassendes Zurückweisungs- und Änderungsrecht der Organe der Europäischen Union unterliefe die mit der Schaffung des Ausschusses bezweckte Bündelung besonderer Sachkunde (vgl. Art. 56 Abs. 4 Satz 1 SRM-VO), und auch die Kürze der Prüfungsfristen rechtfertigt nicht die Annahme, dass die Organe der Europäischen Union die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht angemessen erfüllen könnten (vgl. Kube, Rechtliche Grundlagen und Grenzen der EU-Bankenabgabe, 2016, S. 31; kritisch Weismann, in: Breitenlechner, Sicherung von Stabilität und Nachhaltigkeit durch Recht, 2014, S. 121 <134>; Hübner/Leunert, ZIP 2015, S. 2259 <2265>; Gurliit, WM 2016, S. 2053 <2054>; Kaufhold, ZG 2017, S. 18 <33>). Die Abwicklung von Kreditinstituten steht notwendigerweise unter Zeitdruck (vgl. Peters, WM 2014, S. 396 <402>; Schmitt/Bär, WM 2016, S. 493 <495>), weil sie nach der Intention des unionalen Gesetzgebers zwischen dem Börsenschluss in den USA am Freitagabend und der Eröffnung der Börsen in Asien am Montagmorgen erfolgen soll (vgl. Engelbach/Friedrich, WM 2015, S. 662 <671>; Kaufhold, ZG 2017, S. 18 <28>). Schließlich besitzt die Kommission eine Schlüsselstellung, wenn die Abwicklungsmaßnahmen staatliche Beihilfen (Art. 107 Abs. 1 AEUV) oder die Inanspruchnahme finanzieller Mittel aus dem Abwicklungsfonds umfassen (Art. 19 Abs. 3 SRM-VO). In

259

diesen Fällen darf das Abwicklungskonzept erst festgelegt werden, wenn die Kommission eine positive Entscheidung über die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt getroffen hat (Art. 19 Abs. 1 SRM-VO).

(bb) Aufgaben und Befugnisse des Ausschusses erstrecken sich nicht auf grundlegende Fragen. Diese regelt die SRM-Verordnung – wie ausgeführt – selbst (vgl. 24. Erwägungsgrund Sätze 1 bis 6). 260

(cc) Die Vergemeinschaftung der Verwaltungszuständigkeiten beschränkt sich zudem auf das aus der Sicht des unionalen Gesetzgebers Erforderliche. So verbleibt die Zuständigkeit für sämtliche Kreditinstitute, die nicht dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterliegen – zahlenmäßig also der weitaus größte Teil (vgl. Rn. 196) – bei den nationalen Abwicklungsbehörden. Aber auch im Anwendungsbereich der SRM-Verordnung ist die Erstellung und Verabschiedung von Abwicklungsplänen für andere als die in Art. 7 Abs. 2, Abs. 4 Buchstabe b, Abs. 5 SRM-VO genannten Unternehmen und Unternehmensgruppen Sache der nationalen Abwicklungsbehörden (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 9 Abs. 1 SRM-VO); der Ausschuss kann nach Anhörung der betroffenen nationalen Abwicklungsbehörden allerdings von sich aus oder auf deren Ersuchen hin entscheiden, alle der nationalen Abwicklungsbehörde durch die SRM-Verordnung überlassenen Befugnisse unmittelbar auszuüben, soweit dies für die kohärente Anwendung hoher Abwicklungsstandards notwendig ist (Art. 7 Abs. 4 Buchstabe b SRM-VO). Im Rahmen des dezentralen Vollzugs sind die nationalen Abwicklungsbehörden schließlich für die Ausführung der Beschlüsse des Ausschusses und für die Festlegung der näheren Einzelheiten der zu ergreifenden Maßnahmen zuständig (Art. 6 Abs. 7, Art. 18 Abs. 9, Art. 29 Abs. 1 SRM-VO), wobei dem Ausschuss allerdings ein direktes Weisungsrecht gegenüber dem in Abwicklung befindlichen Institut zusteht (Art. 29 Abs. 2 SRM-VO). 261

(c) Dass mit dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus zugleich die Stabilität des Finanzsystems in den teilnehmenden Mitgliedstaaten unterstützt wird, hindert die Zuordnung der SRM-Verordnung zu Art. 114 Abs. 1 AEUV nicht. Sie stellt nicht in Frage, dass die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Abwicklungsregime das wesentliche Ziel der SRM-Verordnung und die Stabilisierung der Finanzmärkte eine lediglich flankierende Auswirkung ist (vgl. Kube, Rechtliche Grundlagen und Grenzen der EU-Bankenabgabe, 2016, S. 22 f.). 262

(d) Auch der beschränkte Kreis der am einheitlichen Abwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten stellt die Anwendbarkeit von Art. 114 Abs. 1 AEUV auf die SRM-Verordnung nicht in Frage (kritisch Krauskopf/Langner/Rötting, Banking and finance law review 2014, S. 241 <261 f.>; Ohler, EuR 2016 - Beiheft 2 -, S. 7 <14 f.>). Zwar beschränkt sich deren Anwendungsbereich auf die auch dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterfallenden Mitgliedstaaten (Art. 2, Art. 4 Abs. 1 SRM-VO). Das Unionsrecht kennt jedoch keinen allgemeinen Grundsatz, wonach der Binnenmarkt nur durch für alle Mitgliedstaaten geltende Regelungen verwirklicht beziehungsweise verbessert werden kann (vgl. BTDrucks 18/1340, S. 7; vgl. auch Art. 20 263

EUV i.V.m. Art. 326 bis 334 AEUV, Art. 27, Art. 114 Abs. 4 bis 7 AEUV). Im Rahmen von Art. 114 Abs. 1 AEUV ist auch eine Teilharmonisierung möglich (vgl. Kube, Rechtliche Grundlagen und Grenzen der EU-Bankenabgabe, 2016, S. 26 f.).

Die verstärkte Zusammenarbeit bei der Bankenabwicklung ist zudem sachlich gerechtfertigt (vgl. Repasi, Gutachten zur rechtlichen Machbarkeit eines „Single Resolution Mechanism“ <SRM>, 2013, S. 3), weil der einheitliche Abwicklungsmechanismus gewissermaßen der zweite Schritt nach dem bereits etablierten einheitlichen Aufsichtsmechanismus ist (vgl. 15. bis 17. Erwägungsgrund SRM-VO), der Diskriminierungen aufgrund der Nationalität oder des Geschäftssitzes zwischen Unternehmen, Einlegern, Anlegern oder anderen Gläubigern verhindern soll (Art. 6 Abs. 1 SRM-VO; vgl. auch 46. Erwägungsgrund Satz 6 SRM-VO). Die bestehende Fragmentierung des Binnenmarktes wird insoweit zwar nicht aufgehoben, aber verringert. 264

(2) Insgesamt tragen die Errichtung des Ausschusses durch die SRM-Verordnung und seine Kompetenzausstattung einer strikten Handhabung von Art. 114 Abs. 1 AEUV bei Errichtung und Kompetenzausstattung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union Rechnung und erweisen sich – wiewohl strukturell bedeutsam – damit nicht als offensichtliche Überschreitung des Integrationsprogramms. Soweit die Aufgaben und Befugnisse des Ausschusses nicht erweiternd ausgelegt werden, handelt es sich bei der SRM-Verordnung daher nicht um einen Ultra-vires-Akt. 265

b) Die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen der Bankenabwicklung auf einen unabhängigen Ausschuss berührt angesichts der Kompensationsmaßnahmen die durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Verfassungsidentität nicht (aa). Das gilt auch, soweit die SRM-Verordnung die nationalen Abwicklungsbehörden bei der Wahrnehmung vonwicklungsaufgaben im Rahmen der SRM-Verordnung von parlamentarischer Verantwortung freistellt (bb). 266

aa) Die Errichtung unabhängiger Einrichtungen und sonstiger Stellen der Europäischen Union steht in einem Spannungsverhältnis zum Demokratiegebot. Auch bei Beschlüssen und Entscheidungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union muss daher ein Mindestmaß an politischer Verantwortbarkeit sichergestellt sein. Die Errichtung unabhängiger Behörden und sonstiger Stellen bedarf einer spezifischen Rechtfertigung und der Sicherstellung, dass Mitgliedstaaten und Organe der Europäischen Union in der Lage sind, ihr Handeln demokratisch zu verantworten und dessen Rechtsgrundlagen gegebenenfalls anzupassen, zu ändern oder auch aufzuheben. 267

Der Ausschuss handelt bei der Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben unabhängig (Art. 47 Abs. 1 SRM-VO). Seine Mitglieder dürfen von den Organen oder Einrichtungen der Europäischen Union, den Regierungen der Mitgliedstaaten oder sonstigen öffentlichen oder privaten Stellen weder Weisungen anfordern noch entgegennehmen (Art. 47 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO). Das Verfahren zu ihrer Ernennung (1), seine Rechenschaftspflichten (2) und die Unterwerfung unter eine umfassende ver- 268

waltungsinterne wie gerichtliche Kontrolle (3) stellen jedoch eine hinreichende demokratische Steuerbarkeit sicher.

(1) Der Ausschuss setzt sich aus dem Vorsitzenden, vier weiteren Vollzeitmitgliedern sowie jeweils einem von jedem teilnehmenden Mitgliedstaat benannten Mitglied zusammen (Art. 43 Abs. 1 SRM-VO). Der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die vier weiteren Vollzeitmitglieder werden vom Europäischen Parlament auf Vorschlag der Kommission ernannt, wobei der Rat einen Durchführungsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit erlässt (Art. 56 Abs. 6 UAbs. 1, UAbs. 3 SRM-VO). Die Mitglieder des Ausschusses werden auf der Grundlage ihrer Verdienste, Fähigkeiten, Kenntnisse in Banken- und Finanzfragen sowie ihrer Erfahrung im Bereich der Finanzaufsicht und -regulierung und der Bankenabwicklung ernannt (Art. 56 Abs. 4 Satz 1 SRM-VO), was – ähnlich wie der Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG – dazu beitragen soll, den Auftrag des einheitlichen Abwicklungsmechanismus personalwirtschaftlich zu umhegen.

269

(2) Der Ausschuss ist Europäischem Parlament, Rat und Kommission umfassend zur Rechenschaft verpflichtet (Art. 45 Abs. 1 SRM-VO). Er unterbreitet ihnen einen jährlichen Bericht über die Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben (Art. 45 Abs. 2 Satz 1 SRM-VO). Auf Verlangen des Europäischen Parlaments nimmt der Vorsitzende des Ausschusses an den mindestens einmal jährlich stattfindenden Anhörungen des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments zur Wahrnehmung derwicklungsaufgaben teil (Art. 45 Abs. 4 SRM-VO). Ein Anhörungsrecht besteht auch zugunsten des Rates (Art. 45 Abs. 5 SRM-VO). Der Ausschuss ist darüber hinaus verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat Fragen zu seinen Verfahren innerhalb von fünf Wochen mündlich oder schriftlich zu beantworten (Art. 45 Abs. 6 SRM-VO). Auf Verlangen führt der Vorsitzende mit dem zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments unter Ausschluss der Öffentlichkeit vertrauliche Gespräche, sofern diese erforderlich sind, damit das Europäische Parlament seine Befugnisse gemäß dem AEU-Vertrag ausüben kann (Art. 45 Abs. 7 Satz 1 SRM-VO). Schließlich arbeitet der Ausschuss bei Untersuchungen durch das Europäische Parlament insbesondere nach Art. 226 AEUV mit diesem zusammen (Art. 45 Abs. 8 Satz 1 SRM-VO).

270

Der nach Art. 50 Abs. 1 Buchstabe n SRM-VO vom Ausschussplenum ernannte Rechnungsführer legt den Mitgliedern des Ausschusses, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zudem den Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement bis zum 31. März des folgenden Haushaltsjahres vor (Art. 63 Abs. 2 UAbs. 2 SRM-VO). Ferner übermittelt der Ausschussvorsitzende dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission bis zum 31. März eines jeden Jahres die vorläufigen Abschlüsse des Ausschusses für das abgelaufene Haushaltsjahr (Art. 63 Abs. 3 SRM-VO). Der endgültige Jahresabschluss wird den Organen der Europäischen Union und dem Rechnungshof bis zum 1. Juli jedes Jahres für das vorangegangene Haushaltsjahr übersandt (Art. 63 Abs. 5 SRM-VO) und bis zum 15. November jedes Jahres im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (Art.

271

63 Abs. 7 SRM-VO). Schließlich übermittelt der Vorsitzende des Ausschusses auf Anfrage dem Europäischen Parlament oder dem Rat – unter Wahrung des Berufsgeheimnisses – alle Informationen, auf die in der Buchführung des Ausschusses verwiesen wird (Art. 63 Abs. 9 SRM-VO).

Die Bundesregierung kann vor diesem Hintergrund zumindest mittelbar auf die Tätigkeit des Ausschusses einwirken, indem sie auf entsprechende Maßnahmen des Rates, etwa eine Änderung der SRM-Verordnung, hinwirkt. Dieser Einfluss ist allerdings begrenzt, da der Rat – soweit nichts anderes festgelegt ist (vgl. BVerfGE 143, 65 <97 Rn. 64>) – mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. 16 Abs. 3 EUV). 272

Über die im Rat vertretene Bundesregierung hat der Deutsche Bundestag mittelbar an diesen Kontrollinstrumenten teil (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG) und verfügt insoweit auch über die Möglichkeit zur Stellungnahme nach Art. 23 Abs. 3 GG. Die Unterrichtung muss dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen. Nur auf einer ausreichenden Informationsgrundlage ist er in der Lage, den Integrationsprozess zu begleiten und zu beeinflussen, kann er das Für und Wider eines Vorhabens diskutieren und Stellungnahmen erarbeiten. Dabei muss die Unterrichtung so erfolgen, dass das Parlament nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle gerät (vgl. BVerfGE 131, 152 <202 f.>). Dies sichert zugleich ab, dass der Deutsche Bundestag die ihm in Art. 12 EUV sowie in Art. 1 und Art. 2 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und in Art. 4 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann, und ist eine wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 131, 152 <204>). 273

(3) Das demokratische Legitimationsniveau der Ausschusstätigkeit wird ferner durch eine verwaltungsinterne und gerichtliche Kontrolle abgesichert. 274

In den Fällen des Art. 85 Abs. 3 SRM-VO – Bewertung von Hindernissen für die Abwicklungsfähigkeit (Art. 10 Abs. 10 SRM-VO), Festlegung von vereinfachten Anforderungen für bestimmte Institute (Art. 11 SRM-VO), Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (Art. 12 Abs. 1 SRM-VO), Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern (Art. 38 bis 41 SRM-VO), Festsetzung der Beiträge zu den Verwaltungsausgaben des Ausschusses (Art. 65 Abs. 3 SRM-VO) und von außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträgen (Art. 71 SRM-VO), Beschlüsse über die Behandlung von Zweitträgen gemäß Art. 8 VO (EG) Nr. 1049/2001 (Art. 90 Abs. 3 SRM-VO) – kann jede natürliche oder juristische Person wie auch die nationale Abwicklungsbehörde gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Beschlüsse des Ausschusses Beschwerde einlegen. Über diese entscheidet ein beim Ausschuss (SRB) eingerichteter Beschwerdeausschuss (Art. 85 Abs. 1 SRM-VO). Eine Beschwerde gegen die (Jahres-)Beiträge (Art. 70 SRM-VO) ist ausgeschlossen. Hinsichtlich ihrer Berechnung 275

durch den Ausschuss (Art. 70 Abs. 1 SRM-VO) kommt allein eine Nichtigkeitsklage zum Gerichtshof in Betracht (Art. 86 Abs. 1 SRM-VO).

Für die Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes ist das EuG zuständig, soweit der Ausschuss Rechtshandlungen unmittelbar gegenüber dem betroffenen Unternehmen vornimmt. In diesem Kontext bestimmt Art. 5 Abs. 1 SRM-VO, dass der Ausschuss an die Stelle der betreffenden nationalen Abwicklungsbehörde tritt (120. Erwägungsgrund Satz 2 SRM-VO, Art. 86 Abs. 1, Abs. 2 SRM-VO, Art. 256 Abs. 1, Art. 263 UAbs. 1 Satz 2, UAbs. 2 bis 6 AEUV, Art. 51 EuGH-Satzung). Soweit die Mitgliedstaaten oder Organe der Europäischen Union gegen solche Beschlüsse vorgehen, ist der EuGH zuständig (Art. 86 Abs. 2 SRM-VO, Art. 256 Abs. 1, Art. 263 UAbs. 1 Satz 2, UAbs. 2 bis 6 AEUV, Art. 51 EuGH-Satzung). Fasst der Ausschuss dagegen trotz Verpflichtung zum Tätigwerden keinen Beschluss, besteht auch die Möglichkeit der Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV, Art. 86 Abs. 3 SRM-VO). Schließlich ist eine Aussetzung des Vollzugs des angefochtenen Beschlusses möglich (Art. 85 Abs. 6 UAbs. 2 SRM-VO, Art. 278 Satz 2 AEUV).

Bei Prüfungen vor Ort (Art. 36 Abs. 1, Abs. 2 SRM-VO) oder der Inanspruchnahme von Amtshilfe durch Vollstreckungskräfte vor Ort (Art. 36 Abs. 5 SRM-VO) greifen zudem nationale Richtervorbehalte. Das für die Erteilung zuständige Gericht prüft insoweit die Echtheit des Beschlusses und ob die beantragten Zwangsmaßnahmen nicht willkürlich oder unverhältnismäßig sind (Art. 37 Abs. 2 Satz 1 SRM-VO). Der Ausschuss ist zu Erläuterungen verpflichtet (Art. 37 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO), nicht jedoch zur Übermittlung der Akten (Art. 37 Abs. 2 Satz 3 SRM-VO).

bb) Soweit die SRM-Verordnung auch die nationalen Abwicklungsbehörden für unabhängig erklärt, liegt darin wiederum eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus (1). Eine Berührung der Verfassungsidentität ist damit jedoch nicht verbunden (2).

(1) Während das nationale Recht zunächst eine umfassende demokratische Legitimation und Kontrolle von Maßnahmen der Bankenabwicklung vorsah (a), bewirkt die SRM-Verordnung eine Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus (b).

(a) Nach nationalem Recht entschied beziehungsweise entscheidet über Abwicklungsmaßnahmen unter Inanspruchnahme des Restrukturierungsfonds, eines durch Beiträge finanzierten (§ 12 Abs. 1 RStruktFG) Sondervermögens des Bundes (§ 1 RStruktFG), bis zum 31. Dezember 2017 die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) und seit dem 1. Januar 2018 die BaFin (§ 3 Abs. 1 SAG i.d.F. vom 23. Dezember 2016).

Nach § 16 Abs. 1 RStruktFG 2018 wird die parlamentarische Kontrolle des Restrukturierungsfonds und seiner Verwaltung durch das Gremium nach § 3 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (BSchuWG) wahrgenommen, das vom Bundestag für die Dauer einer Legislaturperiode gewählt wird und aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses besteht (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BSchuWG). Das Gremi-

um wird vom Bundesministerium der Finanzen laufend über alle den Fonds betreffenden Fragen unterrichtet (§ 16 Abs. 1 Satz 2 RStruktFG i.V.m. § 10a Abs. 2 FMStFG).

Die BaFin untersteht, soweit sie zuständig bleibt (Art. 9 Abs. 1, Art. 7 Abs. 3 SRM-VO) und nationales Recht anwendet, auch weiterhin den nationalen Kontrollmechanismen (vgl. Rn. 225 ff.). Nach Art. 46 Abs. 4 SRM-VO wird die Rechenschaftspflicht der nationalen Abwicklungsbehörden gegenüber ihren nationalen Parlamenten nach Maßgabe des nationalen Rechts in Bezug auf die Wahrnehmung von Aufgaben, die dem Ausschuss, dem Rat oder der Kommission durch die SRM-Verordnung nicht übertragen werden, sowie auf Tätigkeiten, die sie gemäß Art. 7 Abs. 3 SRM-VO ausüben, nicht berührt. Nach Art. 7 Abs. 3 SRM-VO wenden die nationalen Abwicklungsbehörden die SRM-Verordnung an und üben ihre Befugnisse gemäß den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der BRRD im Einklang mit den in ihrem nationalen Recht verankerten Bedingungen aus (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 4 Satz 1, Satz 3 SRM-VO).

282

(b) Die SRM-Verordnung hat das ursprüngliche Legitimationsniveau nicht unerheblich gesenkt, indem sie die nationalen Abwicklungsbehörden für unabhängig erklärt hat (Art. 47 Abs. 1 SRM-VO), was – wie ein Umkehrschluss aus Art. 47 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO ergibt, der sich allein auf die Mitglieder des Ausschusses bezieht – jedoch nicht für die persönliche Rechtsstellung der Beschäftigten gilt. Dies hat eine Aufspaltung der Abwicklungsregime innerhalb der BaFin zur Folge: Soweit diese außerhalb des einheitlichen Abwicklungsmechanismus tätig wird, ist sie als Geschäftsbereichsbehörde des Bundesministeriums der Finanzen diesem gegenüber verantwortlich und weisungsabhängig; soweit sie Aufgaben innerhalb des einheitlichen Abwicklungsmechanismus wahrnimmt, sind ministerielle Weisungen unzulässig.

283

Die Tätigkeit des einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist von erheblicher politischer Tragweite (vgl. 12. Erwägungsgrund der SRM-VO), so dass die Anordnung ihrer Unabhängigkeit zu einer empfindlichen Absenkung des demokratischen Legitimationsniveaus führt. Das gilt zumal mit Blick auf die Kumulation mit anderen Einflussknicken – der Unabhängigkeit des Ausschusses und seiner Beschäftigten sowie der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe –, die eine strikte Gesetzesbindung zumindest erschweren (vgl. Mayen, DÖV 2004, S. 45 <52>; Ludwigs, Die Verwaltung 2011, S. 41 <51 f.>; v. Lewinski, ZG 2015, S. 228 <243 f.>).

284

(2) Der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG) wird jedoch nicht berührt, wenn zusätzliche Legitimationsfaktoren hinzutreten. Insoweit bedarf es neben der organisatorisch-personellen (a) und der sachlich-inhaltlichen Legitimation (b) weiterer Vorkehrungen zur Sicherung der demokratischen Rückbindung (c). Diese sind vorhanden (d).

285

(a) Mit Blick auf die organisatorisch-personelle Legitimation ist bedeutsam, dass die BaFin als bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 FinDAG) durch ein Direktorium bestehend aus dem Präsidenten und fünf Exekutivdirektoren geleitet wird (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 FinDAG), die auf Vorschlag

286

der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt werden und in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund stehen (§ 9 Abs. 1 FinDAG).

(b) Unter dem Gesichtspunkt einer sachlich-inhaltlichen Legitimation ist die detaillierte Ausgestaltung der SRM-Verordnung zu berücksichtigen, die über den Einzelfall hinausgehende Gestaltungsentscheidungen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus letztlich ausschließt (vgl. Rn. 256 ff.). 287

(c) Der demokratischen Legitimation und Kontrolle dienen ferner die über die Einbeziehung der Organe der Europäischen Union ermöglichte Transparenz und die Berichts- und Rechenschaftspflichten gegenüber den nationalen Parlamenten (vgl. 42. Erwägungsgrund Satz 3, Satz 4; Art. 45 Abs. 2 Satz 1, Art. 46 Abs. 2 Satz 1 SRM-VO). Die nationalen Parlamente können dem Ausschuss zu diesem Bericht begründete Stellungnahmen übermitteln (Art. 46 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO), auch hat der Ausschuss auf Bemerkungen und Fragen der nationalen Parlamente mündlich oder schriftlich zu antworten (Art. 46 Abs. 2 Satz 3 SRM-VO). Der Ausschussvorsitzende ist verpflichtet, einer Einladung des nationalen Parlaments zu einem gemeinsamen Gedankenaustausch mit einem Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörde über die Abwicklung von Unternehmen im Sinne von Art. 2 SRM-VO Folge zu leisten (Art. 46 Abs. 3 SRM-VO). 288

Einen Beitrag zur demokratischen Legitimation kann schließlich die gerichtliche Kontrolle der von der BaFin erlassenen Maßnahmen leisten, soweit sie Beschlüsse des Ausschusses gemäß Art. 29 Abs. 1 Satz 1 SRM-VO umsetzt. Die betroffenen Kreditinstitute sehen sich insoweit regelmäßig mit Rechtshandlungen der nationalen Abwicklungsbehörde konfrontiert, so dass sich auch der Rechtsschutz grundsätzlich nach nationalem Recht richtet (120. Erwägungsgrund Satz 4 SRM-VO). 289

Die Berechnung und Festsetzung der Jahresbeiträge durch den Ausschuss (Art. 70 Abs. 1 SRM-VO) können dagegen allein mit der Nichtigkeitsklage zum EuG beziehungsweise EuGH angegriffen werden (Art. 86 Abs. 1 SRM-VO), obwohl sie die Betroffenen als Entscheidung der nationalen Abwicklungsbehörde erreichen. Damit gewähren EuG und EuGH Rechtsschutz gegen Maßnahmen der FMSA beziehungsweise BaFin (kritisch Kube, *Rechtliche Grundlagen und Grenzen der EU-Bankenabgabe*, 2016, S. 60, 66; a.A. Schmitt/Bär, *WM* 2016, S. 493 <494>), der jedenfalls den Erfordernissen des Art. 19 Abs. 4 GG gerecht werden muss. 290

Die genannten Vorkehrungen können die mit der Anordnung der Unabhängigkeit verbundenen Einflussknicke teilweise, wenn auch nicht vollständig kompensieren (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 2010, *Kommission/Bundesrepublik*, C-518/07, Slg. 2010, I-1897 <1915 Rn. 45>; Koch, *Die Externalisierungspolitik der Kommission*, 2004, S. 130 f.; Masing, in: *Festschrift für Reiner Schmidt*, 2006, S. 521 <528>; Wiedemann, *Unabhängige Verwaltungsbehörden und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur demokratischen Legitimation*, in: *Masing/Marcou, Unabhängige Regulierungsbehörden*, 2010, S. 39 <48 f.>; Couzinet, in: *Debus/Kruse/Peters/Schröder/Seifert/Sicko/Stirn, Verwaltungsrechtsraum Europa*: 51. Assistententagung 291

Öffentliches Recht, 2011, S. 213 <222>; Ruffert, in: Festschrift für Dieter H. Scheuing, 2011, S. 399 <405>; Ruthig, ZHR 178 <2014>, S. 443 <468 f.>; Groß, Die Legitimation der polyzentralen EU-Verwaltung, 2015, S. 112; v. Lewinski, ZG 2015, S. 228 <243>; Ruccia, The Single Resolution Mechanism and the Single Resolution Fund: Substantive Issues and the Contradictory Democratic Deficit, in: Daniele/Simone/Cisotta, Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis, 2017, S. 319 <330 f.>; Spiecker genannt Döhmman, JZ 2010, S. 787 <790>; Michel, Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen, 2015, S. 155, 224; Glaben, DVBl 2017, S. 485 <490>).

(d) In der Gesamtschau lassen sich die mit der Unabhängigkeit der BaFin im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus verbundenen Einflussknicke durch die angeführten legitimierungssichernden Vorkehrungen so ausgleichen, dass eine Berührung der durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze vermieden wird. Das setzt allerdings voraus, dass die einzelnen Vorkehrungen im Lichte des Demokratieprinzips ausgelegt und angewandt und die Möglichkeiten für eine demokratische Rückkoppelung an den Deutschen Bundestag ausgeschöpft werden.

292

c) Die Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung durch den Bundestag wird durch die Bankenabgabe nicht in relevantem Maß beeinträchtigt. Die inhaltlichen Vorgaben der SRM-Verordnung für die Bankenabgabe überschreiten die Harmonisierungskompetenz für den Binnenmarkt aus Art. 114 Abs. 1 AEUV nicht offensichtlich (aa). Ihre Erhebung beruht auf nationalen Regelungen und wirft schon deshalb keine Probleme im Hinblick auf das Integrationsprogramm und eine Ultra-vires-Kontrolle auf (bb). Auch die Übertragung des Aufkommens auf den Fonds (SRF) erfolgt nicht auf der Grundlage der SRM-Verordnung, sondern auf der Basis des zwischenstaatlichen Übereinkommens (cc).

293

aa) Mit Hilfe des in Art. 67 SRM-VO geregelten Fonds soll eine Inanspruchnahme von Steuergeldern zur Abwicklung von Finanzinstituten für die Zukunft ausgeschlossen und eine gemeinschaftliche Haftung der Finanzinstitute in den teilnehmenden Mitgliedstaaten etabliert werden, die die Finanzierung einer Abwicklung auch in den Fällen sicherstellen kann, in denen eine Heranziehung der Eigentümer und Gläubiger nicht genügt (vgl. 73. Erwägungsgrund Satz 1, Satz 3 SRM-VO; BTDrucks 18/1340, S. 4 <zur BRRD>; BTDrucks 18/2150, S. 564 ff., 568; BTDrucks 18/3265, S. 185, 209 f.; BTDrucks 19/6418, S. 6). Eine Haftung der teilnehmenden Mitgliedstaaten wird dadurch nicht begründet (vgl. 21. Erwägungsgrund Satz 2 IGA, Art. 67 Abs. 2 Satz 2 SRM-VO). Der Fonds unterstützt den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Art. 1 UAbs. 2 Satz 2 SRM-VO) und ermöglicht es ihm, im Ausnahmefall Abwicklungsmaßnahmen zu finanzieren. Er ist für das ordnungsgemäße Funktionieren des einheitlichen Abwicklungsmechanismus unentbehrlich (vgl. 19. Erwägungsgrund Satz 1 SRM-VO; 11. Erwägungsgrund Satz 3 IGA) und soll dazu beitragen, eine einheitliche Verwaltungspraxis bei der Abwicklungsfinanzierung sicherzustellen sowie der Entstehung von Hindernissen für die Wahrnehmung der Grundfreiheiten oder ei-

294

ner durch divergierende nationale Vorgehensweisen bewirkten Verzerrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt vorzubeugen (vgl. 19. Erwägungsgrund Satz 3 SRM-VO). Auch sollen Wettbewerbsnachteile für Kreditinstitute in Mitgliedstaaten geringerer Kreditwürdigkeit vermindert werden, nachdem sich Anleger im Hinblick auf die durch den Fonds bezweckte Entflechtung von Unternehmen und Staaten in weit geringerem Maße auf einzelstaatliche Hilfsmaßnahmen verlassen müssen (vgl. BTDrucks 18/1340, S. 6). Der Finanzierung des Fonds dienen die Regelungen der SRM-Verordnung über die Bankenabgabe (Art. 70, 71 SRM-VO).

Die inhaltlichen Vorgaben für die Bankenabgabe überschreiten die Harmonisierungskompetenz für den Binnenmarkt nicht offensichtlich. Zwar gilt Art. 114 Abs. 1 AEUV gemäß Absatz 2 unter anderem nicht für die Bestimmungen über Steuern. Dementsprechend hat der EuGH mehrfach zu Art. 95 Abs. 2 EG-Vertrag, der Vorgängerregelung von Art. 114 Abs. 2 AEUV, entschieden, dass der Begriff der Steuern direkte und indirekte Steuern abdeckt, wobei sowohl materielle Regelungen als auch Verfahrensregelungen erfasst sind (vgl. EuGH, Urteil vom 29. April 2004, Kommission/Rat, C-338/01, Slg. 2004, I-4852 <4877 Rn. 63>; Urteil vom 26. Januar 2006, Kommission/Rat, C-533/03, Slg. 2006, I-1051 <1071 Rn. 47>). In anderen Sprachfassungen ist insoweit von „fiscal provisions“ oder „dispositions fiscales“ die Rede oder von „tous les domaines de la fiscalité“, wobei der Begriff „fiscalité“ nicht nur das Steuerrecht umfasst, sondern synonym für das „système d'imposition“ (vgl. Cornu, Vocabulaire juridique, 8. Aufl. 2000, Eintrag „Fiscalité“) steht, also für die Belastung natürlicher oder juristischer Personen durch die öffentliche Hand mit Abgaben aller Art (impôt, taxe, contribution, cotisation).

295

Teile des Schrifttums befürworten vor diesem Hintergrund eine weite Auslegung von Art. 114 Abs. 2 AEUV. Dieser soll eine Umgehung der besonderen Einzelmächtigungen für indirekte (Art. 113 AEUV) und direkte Steuern (Art. 115 AEUV) verhindern, deren Harmonisierung der Einstimmigkeit unterfällt. Eine weite Auslegung des Steuerbegriffs sei auch unter teleologischen Gesichtspunkten vorzugswürdig (vgl. Herdegen, WM 2016, S. 1905 <1907>), weil es der Zweck von Art. 114 Abs. 2 AEUV sei, die nationale Abgabenhöhe zu erhalten und eine Harmonisierung von Vorschriften mit Abgabencharakter nach dem Mehrheitsprinzip zu vermeiden (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Alber vom 9. September 2003, Kommission/Rat, C-338/01, Slg. 2004, I-4832 <4847 Rn. 65>; Ohler, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1997, S. 206). So werde nicht zuletzt die Autonomie der Mitgliedstaaten im Abgabenrecht geschützt (vgl. zu der Vorgängerregelung des Art. 95 Abs. 2 EG Ohler, EuZW 2006, S. 679 <680 f.>) und ihr fiskalischer Selbststand erhalten (vgl. Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 AEUV Rn. 14; Ohler, EuR 2016 - Beiheft 2 -, S. 7 <15 f.>). Es spreche daher viel dafür, den Begriff der Steuer in Art. 114 Abs. 2 AEUV als Synonym für den deutschen Oberbegriff der öffentlichen Abgaben zu verstehen (vgl. Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 AEUV Rn. 14), ohne dass es auf die im nationalen Recht vorhandene Differenzierung zwischen Steuern, Sonderabgaben und Beiträgen

296

ankomme. Damit seien alle Regelungen ausgeschlossen, die nicht nur in ganz untergeordneter, gewissermaßen beiläufiger Weise abgabenrechtliche Vorgaben enthalten (vgl. Herrnfeld, in: Schwarze/Becker/Hartje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 114 AEUV Rn. 18; Leible/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 114 AEUV Rn. 13; Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 AEUV Rn. 13; Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 114 AEUV Rn. 89 <Juli 2016>).

Nach der Gegenauffassung ist der Begriff der Steuer in Art. 114 Abs. 2 AEUV dagegen eng auszulegen, weil es sich um eine Ausnahmeregelung handele (vgl. Repasi, Gutachten zur rechtlichen Machbarkeit eines „Single Resolution Mechanism“ (SRM), 2013, S. 8; Herrmann/Rosenfeldt, Europarechtliche Grundlagen und Grenzen der Errichtung eines einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM), Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2014, S. 12; Bauerschmidt, Der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus: Legalität und Legitimation einer neuartigen Konstruktion, in: Ders./Fassbender/Müller/Siehr/Unsel, Konstitutionalisierung in Zeiten globaler Krisen, 2015, S. 347 <363>; Kube, Rechtliche Grundlagen und Grenzen der EU-Bankenabgabe, 2016, S. 23 ff.). Das Harmonisierungsverbot betreffe daher nur Abgaben zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, während gegenleistungsbezogene Abgaben nicht von Art. 114 Abs. 2 AEUV erfasst würden. In diesem Sinne geht der Juristische Dienst des Rates davon aus, dass die bei den Kreditinstituten erhobenen Beiträge auf eine Gegenleistung hin angelegt und mit einer Versicherungsleistung im Fall ihrer Abwicklung vergleichbar seien (vgl. Stellungnahme vom 11. September 2013, Ratsdokument 13524/13 LIMITE, Rn. 45; ferner Zimmer/Weck/Schepp, ZWeR 2014, S. 257 <269>).

297

Welcher Auffassung zu folgen ist, kann hier dahinstehen. Denn angesichts dieses Meinungsstands stellen sich die betreffenden Regelungen der SRM-Verordnung auch auf der Grundlage einer weiten Interpretation des Art. 114 Abs. 2 AEUV nicht als offensichtliche Überschreitung der Harmonisierungskompetenz in Art. 114 Abs. 1 AEUV dar. Dafür ist mitentscheidend, dass die SRM-Verordnung keine Rechtsgrundlage enthält, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten ermächtigt, bei den Kreditinstituten die Bankenabgabe zu erheben.

298

bb) Art. 114 Abs. 1 AEUV ermächtigt die Europäische Union grundsätzlich nicht, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu Abgaben heranzuziehen (1). Eine entsprechende Abgabepflicht ergibt sich auch nicht aus der SRM-Verordnung (2).

299

(1) Art. 114 Abs. 1 AEUV ermächtigt die Europäische Union nicht zur Erhebung von Steuern und steuerähnlichen Abgaben wie Sonderabgaben oder Beiträgen. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Vorschrift, der von der „Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ spricht, aber auch aus der systematischen Erwägung, dass die Finanzierung der Europäischen Union und ihrer Aufgaben ausschließlich über das in Art. 311 AEUV geregelte System der Eigenmittel zu erfolgen hat. Nach Art. 311 UAbs. 1 und UAbs. 2 AEUV stattet sich die Union

300

mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können, wobei der Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird. Hieraus folgt, dass die Europäische Union als Staatenverbund, in dem die Mitgliedstaaten Herren der Verträge sind, nicht über die Ermächtigung verfügt, sich außerhalb des besonderen Gesetzgebungsverfahrens von Art. 311 UAbs. 3 Satz 1 AEUV eigene Finanzierungsquellen zur Deckung ihres Finanzbedarfs zu erschließen. Alle Eigenmittel der Europäischen Union müssen dieser vielmehr durch einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten im Vorhinein zugewiesen werden. Die Inanspruchnahme eines eigenständigen Steuer- oder Abgabenerhebungsrechts wäre ein Handeln ultra vires.

Art. 311 UAbs. 2 AEUV schließt allerdings die Erzielung „sonstiger Einnahmen“ nicht aus (vgl. zu der Vorgängerregelung des Art. 201 EWGV EuGH, Urteil vom 11. Juli 1989, Schröder/Hauptzollamt, C-265/87, Slg. 1989, I-2263 <2266 f. Rn. 10>). Dabei handelt es sich aufgrund des Vorrangs der Eigenmittelfinanzierung jedoch nur um Einnahmen, die auf einer der Europäischen Union zugewiesenen Einzelermächtigung beruhen, an die spezifischen Bedingungen des Einzelfalls anknüpfen, nicht in den allgemeinen Haushalt eingestellt und ausschließlich zu einem Zweck verwendet werden, der mit der sachlichen Kompetenzgrundlage vereinbar ist (vgl. Bauerschmidt, Der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus: Legalität und Legitimation einer neuartigen Konstruktion, in: Ders./Fassbender/Müller/Siehr/Unsel, Konstitutionalisierung in Zeiten globaler Krisen, 2015, S. 347 <366 f.>). Um eine Umgehung von Art. 311 UAbs. 2 AEUV zu verhindern, muss der Begriff der sonstigen Einnahmen als Ausnahmeregelung zudem eng ausgelegt werden. Die „sonstigen Einnahmen“ dürfen deshalb nicht dazu dienen, an die Stelle der vertraglich für den Haushaltsausgleich vorgesehenen Einnahmen zu treten (vgl. Bieber, in: v. der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rn. 41). „Sonstige Steuern“ scheiden als „sonstige Einnahmen“ aus (vgl. Rossi, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 311 AEUV Rn. 7).

301

„Sonstige Einnahmen“ betreffen lediglich für den Haushalt unbedeutende Zahlungspflichten (vgl. Schoo, in: Schwarze/Becker/Hatje/ders., EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 311 AEUV Rn. 23), die – wie Gebühren, Buß- und Zwangsgelder – an die spezifischen Bedingungen des Einzelfalls anknüpfen, aber keine allgemeine Abgabepflicht statuieren. Die „sonstigen Einnahmen“ müssen primär einen Lenkungs- oder Sozialzweck erfüllen (vgl. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV Rn. 12) und dürfen nicht vorrangig der Finanzierung von Aufgaben der Europäischen Union dienen.

302

(2) Auch wenn die Bankenabgabe nicht im Eigenmittelbeschluss geregelt und primärrechtlich daher fragwürdig sein mag (vgl. Haltern, Völkerrecht statt Verwaltungsrecht, 2016, S. 44 f.), so ist unter dem Blickwinkel von Art. 23 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entscheidend, dass ihre Erhebung nicht auf der SRM-Verordnung, sondern auf nationalem Recht beruht.

303

Die SRM-Verordnung enthält keine Regelungen, die eine Beitragspflicht der Kreditinstitute begründen würden. Zwar finden sich in den Art. 69 bis 71 SRM-VO Regelungen über die Erhebung von Beiträgen von Unternehmen im Sinne des Art. 2 SRM-VO (Art. 67 Abs. 4 SRM-VO). Art. 69 SRM-VO regelt auch die Zielausstattung des Fonds und die Beitragsberechnung während der Aufbauphase, Art. 70 SRM-VO die im Voraus erhobenen Beiträge und ihre Berechnung und nimmt dabei auf die BRRD Bezug (vgl. Art. 70 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe b, Abs. 6, Abs. 7 SRM-VO), und in Art. 71 SRM-VO finden sich Einzelheiten zur Bemessung außerordentlicher nachträglich erhobener Beiträge und diesbezügliche Verfahrensvoraussetzungen. Diese Bestimmungen richten sich ungeachtet des Art. 288 Abs. 2 AEUV jedoch lediglich an die Mitgliedstaaten und geben diesen einen Rahmen für die Ausgestaltung der Bankenabgabe vor. Die SRM-Verordnung knüpft insoweit an die BRRD an, die die Mitgliedstaaten bereits zum Erlass von Vorschriften über die Beitragserhebung und Beitragszahlung hinsichtlich der im Voraus erhobenen (Jahres-)Beiträge (Art. 103 Abs. 1, Abs. 4 BRRD) sowie der außerordentlichen nachträglich erhobenen Beiträge (Art. 104 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 103 Abs. 4 BRRD) verpflichtete und die durch das BRRD-Umsetzungsgesetz in nationales Recht überführt wurde. Daran hat die SRM-Verordnung schon wegen ihrer Begrenzung auf die teilnehmenden Mitgliedstaaten nichts geändert und daher auch keine konstitutiven Abgabentatbestände geschaffen.

304

Die Beitragspflicht der Finanzinstitute ergibt sich vielmehr aus dem Restrukturierungsfondsgesetz. Die Erhebung der Bankenabgabe erfolgt zugunsten des „Restrukturierungsfonds für Institute“ (Restrukturierungsfonds), § 1 RStruktFG, bei dem es sich um ein Sondervermögen des Bundes im Sinne von Art. 110 Abs. 1 GG handelt, das von der BaFin verwaltet wird (§ 1 RStruktFG). § 2 Satz 1 RStruktFG in Verbindung mit § 2 SAG bestimmt die beitragspflichtigen Institute, deren Beiträge den Fonds finanziell ausstatten (§ 12 Abs. 1 RStruktFG). Die Pflicht der Institute zur Zahlung der Jahresbeiträge folgt aus § 12 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 12b RStruktFG, die Verpflichtung zur Zahlung der Sonderbeiträge aus § 12 Abs. 3 in Verbindung mit § 12c RStruktFG.

305

cc) Auch die Übertragung des Aufkommens der Bankenabgabe auf den Fonds (SRF) erfolgt nicht auf der Grundlage der SRM-Verordnung, sondern auf der Basis des zwischenstaatlichen Übereinkommens. Ein Verstoß gegen das Integrationsprogramm liegt daher ebenso fern (1) wie eine Berührung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages durch die SRM-Verordnung (2).

306

(1) Die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, das Aufkommen der Bankenabgabe in Deutschland auf den Fonds zu übertragen, ergibt sich aus dem zwischenstaatlichen Übereinkommen vom 21. Mai 2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, und nicht aus der SRM-Verordnung (vgl. 7. Erwägungsgrund Satz 4 IGA). Die teilnehmenden Mitgliedstaaten haben diese Konstruktion gewählt, weil sie Art. 114 Abs. 1 AEUV insoweit nicht als hinreichende Ermächtigungsgrundlage an-

307

gesehen haben (vgl. BTDrucks 18/298, S. 16; BTDrucks 18/1340, S. 2; Manger-Nestler, Die Bankenunion - Einheitliche Mechanismen zur Bankenaufsicht und -abwicklung, in: Blanke/Pilz <Hrsg.>, Die „Fiskalunion“, 2014, S. 299 <337>; Peters, WM 2014, S. 396 <402>; Calliess/Schoenfleisch, JZ 2015, S. 113 <120>; Kämmerer, in: Hatje/Iliopoulos/Iliopoulos-Strangas/ders., Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union, 2015, S. 349 <365 f.>; Haltern, Völkerrecht statt Verordnungsrecht, 2016, S. 45 f.; Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 Rn. 14; Kaufhold, ZG 2017, S. 18 <27>; a.A. Fabbrini, MJ 2014, S. 444 <456, 463>; Hufeld, Stellungnahme zur Zweiteilung des SRM-Rechts: EU-Verordnung 806/2014 und Übereinkommen - Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014, S. 3; Bauerschmidt, Der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus: Legalität und Legitimation einer neuartigen Konstruktion, in: Ders./Fassbender/Müller/Siehr/Unsel, Konstitutionalisierung in Zeiten globaler Krisen, 2015, S. 347 <367 f.>). Das Übereinkommen wurde mit Zustimmungsgesetz vom 17. Dezember 2014 (BGBl II S. 1298) ratifiziert. Ein Ultra-vires-Akt scheidet damit von vornherein aus.

(2) Eine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages durch die SRM-Verordnung liegt ebenso fern. Zwar berührte ein eigenständiges Abgabenerhebungsrecht der Europäischen Union in der Tat die durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützte haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages, weil die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand als grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat (vgl. BVerfGE 129, 124 <177>; 132, 195 <239 Rn. 106>; 135, 317 <399 f. Rn. 161>; 142, 123 <230 Rn. 211>) vom Bundestag dem Volk gegenüber verantwortet werden und dieser daher auch über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger entscheiden muss. Entsprechendes gilt für die wesentlichen Ausgaben des Staates, auf die die Bürgerinnen und Bürger mit der freien und gleichen Wahl einwirken wollen (vgl. BVerfGE 123, 267 <361>).

308

Da die Erhebung der Bankenabgabe und ihre Übertragung auf den Fonds nicht auf der SRM-Verordnung, sondern auf Entscheidungen des Bundestages beruhen, lässt sich eine Berührung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung des Bundestages jedoch nicht feststellen.

309

3. Sind somit weder die SSM-Verordnung noch die SRM-Verordnung in der hier zugrunde gelegten Auslegung Ultra-vires-Akte und überschreiten sie auch nicht die Grenze der gemäß Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG integrationsfesten Anforderungen des Demokratieprinzips, so scheidet eine Verletzung der Integrationsverantwortung von Bundesregierung und Deutschem Bundestag und damit auch eine Verletzung der Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG aus. Das gilt auch mit Blick auf das SSM-VO-Gesetz. Mit diesem Gesetz hat der Bundestag seine Integrationsverantwortung wahrgenommen.

310

Mit dem SSM-VO-Gesetz wurden keine Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Vielmehr findet sich eine entsprechende Ermächtigung für die SSM-Verordnung in Art. 127 Abs. 6 AEUV (vgl. Rn. 158 ff.). Aus dem Gesetzgebungsverfahren ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber das Primärrecht oder das Integrationsprogramm ändern wollte. Weder ist ersichtlich, dass die nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für eine Zustimmung zu einer Änderung des Primärrechts erreicht oder auch nur angestrebt wurde, noch dass der deutsche Gesetzgeber beabsichtigte, außerhalb des primärrechtlich vorgesehenen Verfahrens eine völkerrechtliche Vereinbarung mit anderen Mitgliedstaaten zu erzielen. Vielmehr bezogen sich der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP und derjenige der Bundesregierung ausschließlich auf die Inanspruchnahme von Art. 127 Abs. 6 AEUV als Rechtsgrundlage der SSM-Verordnung (vgl. BT-Drucks 17/13470, S. 4; BTDrucks 17/13829, S. 1).

Das SSM-VO-Gesetz hat ausweislich seines Wortlauts den alleinigen Regelungsgehalt, der Bundesregierung die Zustimmung zur SSM-Verordnung im Rat zu gestatten. Es knüpft an die Evolutivklausel des Art. 127 Abs. 6 AEUV an, die es erlaubt, der Europäischen Union besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Bankenaufsicht zu übertragen, dies jedoch einem einstimmigen Beschluss des Rates und einem besonderen Gesetzgebungsverfahren vorbehält. In diesem Zusammenhang ging es dem Gesetzgeber darum, der Rechtsprechung des Senats Rechnung zu tragen, wonach Blankettermächtigungen und Brückenklauseln im Primärrecht und anderen Integrationsverträgen, soweit sie nicht vermieden werden können, an innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung der Integrationsverantwortung geknüpft werden müssen und der Gesetzgeber gegebenenfalls in sogenannten Begleitgesetzen wirksame Vorkehrungen dafür zu treffen hat, dass sich seine Integrationsverantwortung auch nach Inkrafttreten des Vertrags noch hinreichend entfalten kann (vgl. BVerfGE 123, 267 <434 ff.>).

Ob dieser seine Integrationsverantwortung durch ein förmliches Gesetz wahrnehmen musste oder ob ein Beschluss des Plenums insoweit ausgereicht hätte (vgl. Mayer/Kollmeyer, DVBI 2013, S. 1158 <1162 f.>), bedarf nach alledem keiner Entscheidung.

#### D.

Eine Vorlage an den EuGH nach Art. 267 AEUV ist nicht angezeigt.

#### I.

Nach der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T., C-283/81, Slg. 1982, I-3417 <3430 f. Rn. 21>) muss ein nationales letztinstanzliches Gericht seiner Vorlagepflicht nachkommen, wenn sich in einem bei ihm schwebenden Verfahren eine Frage des Unionsrechts stellt, es sei denn, das Gericht hat festgestellt, dass diese Frage nicht entscheidungserheblich ist, die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den EuGH war

oder die richtige Anwendung des Unionsrechts offenkundig ist (vgl. BVerfGE 82, 159 <193>; 128, 157 <187>; 129, 78 <105 f.>; 135, 155 <231 Rn. 178>; 140, 317 <376 Rn. 125>; 147, 364 <379 Rn. 38>), sei es, dass die Rechtslage entweder von vornherein eindeutig („acte clair“) oder durch die Rechtsprechung in einer Weise geklärt ist, die keinen vernünftigen Zweifel offenlässt („acte éclairé“; vgl. BVerfGE 129, 78 <107>; 135, 155 <233 Rn. 184>; 147, 364 <381 f. Rn. 43>).

## II.

Hieran gemessen bedarf es weder im Hinblick auf die Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV und die SSM-Verordnung (1.) noch im Hinblick auf die Auslegung von Art. 114 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV und die SRM-Verordnung (2.) einer Vorlage. 316

1. Die Auslegung von Art. 127 Abs. 6 AEUV ist mit Blick auf die SSM-Verordnung für den hier zu entscheidenden Fall insoweit offenkundig, als es sich bei der SSM-Verordnung auch nach Auffassung des Senats nicht um eine hinreichend qualifizierte Überschreitung des Integrationsprogramms handelt. Es ist auch nach dem Urteil in der Rechtssache Landeskreditbank Baden-Württemberg (vgl. EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/Europäische Zentralbank, C-450/17 P, EU:C:2019:372) nicht davon auszugehen, dass der EuGH die Kompetenznorm des Art. 127 Abs. 6 AEUV enger auslegen würde als das Bundesverfassungsgericht. Daher würden die Verfassungsbeschwerden auch im Falle einer Vorlage erfolglos bleiben. Das gilt grundsätzlich auch, soweit der Senat die SSM-Verordnung heranzieht. Soweit er hier auf Ausführungen des EuGH zur ausschließlichen Kompetenz der EZB zur Wahrnehmung aller in Art. 4 Abs. 1 SSM-VO und zur Einstufung eines Finanzinstituts als „weniger bedeutend“ Bezug nimmt, geht der Senat von einem „acte éclairé“ aus. 317

2. Bei der Auslegung von Art. 114 Abs. 1 AEUV handelt es sich ebenfalls um einen „acte éclairé“. Das Bundesverfassungsgericht hat zu der Frage der Reichweite des Art. 114 Abs. 1 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für die Errichtung und Kompetenzausstattung des Ausschusses als unabhängiger Agentur der Europäischen Union die hierzu ergangene Rechtsprechung des EuGH (insbesondere Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat, C-270/12, EU:C:2014:18) zugrunde gelegt und ist unter Anwendung dieser Rechtsprechung und insbesondere der dort genannten Grenzen zur Vermeidung substantieller Kompetenzverschiebungen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis gelangt, dass die Errichtung des Ausschusses keine qualifizierte Überschreitung der primärrechtlichen Kompetenzgrundlage des Art. 114 Abs. 1 AEUV darstellt. 318

In Bezug auf die Erhebung der Bankenabgabe und die Übertragung des hieraus erzielten Aufkommens auf den Fonds enthält die SRM-Verordnung keine konstitutiven Regelungen. Diese sind vielmehr in nationalen Vorschriften und dem IGA enthalten, so dass die Auslegung des Art. 114 Abs. 2 AEUV für das gegenständliche Verfahren nicht entscheidungserheblich ist. Der Senat musste nicht entscheiden, ob die Bankenabgabe der Ausnahmeregelung des Art. 114 Abs. 2 AEUV unterfällt, sondern hat 319

diese Frage offengelassen.

**E.**

Auslagen werden nicht erstattet. Die Verfassungsbeschwerde hat sich weder als begründet erwiesen, noch sieht sich das Bundesverfassungsgericht veranlasst, aus Billigkeitsgründen die volle oder teilweise Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführer zu I. und II. anzuordnen (§ 34a Abs. 2, Abs. 3 BVerfGG). 320

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 -  
2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juli 2019 - 2 BvR 1685/14,  
2 BvR 2631/14 - Rn. (1 - 320), [http://www.bverfg.de/e/  
rs20190730\\_2bvr168514.html](http://www.bverfg.de/e/rs20190730_2bvr168514.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2019:rs20190730.2bvr168514