

Bankenunion

"Schäuble täuscht die Öffentlichkeit über Risiken"

Der Berliner Professor Markus C. Kerber zieht gemeinsam mit vier anderen Klägern abermals vor das Verfassungsgericht. Wieder will er ein Projekt der Euro-Retter zu Fall bringen. Der Ausgang ist offen.

Von Sebastian Jost Wirtschaftsredakteur



Im Zentrum der Kritik der Kläger: Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble Foto: REUTERS

Die roten Roben sind längst zum roten Tuch geworden. Bei so manchem Notenbanker stellen sich die Nackenhaare auf, wenn er an die Karlsruher Richter denkt. Mag die Führung der Europäischen Zentralbank (EZB) in offiziellen Verlautbarungen auch größten Respekt vor dem Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck bringen: Das hat mit der jüngeren Rettungsgeschichte der Notenbank zu tun.

Das kritische Urteil des obersten deutschen Gerichts zum Staatsanleihen-Programm OMT empfinden nicht wenige im Frankfurter Euro-Tower als pure Anmaßung. Wo käme man denn hin, wenn nun in jedem Land nationale Gerichte anfangen, über die Geldpolitik der EZB zu urteilen, schäumten manche auf den Zentralbankfluren. So werde Europa noch zum Flickenteppich. Und das ausgerechnet in einer Zeit, in der in Finanzdingen immer mehr zusammenwächst, wenn im Herbst die Bankenunion an den Start gehen soll.

Gut möglich, dass in Frankfurt demnächst neue Schimpftiraden gegen die Damen und Herren in Rot zu hören sind. Denn just jene Bankenunion könnte ein großes Thema in Karlsruhe werden. Eine Gruppe von Professoren hat nach Informationen der "Welt am Sonntag" diese Woche Verfassungsbeschwerde gegen die gemeinsame europäische Bankenaufsicht eingelegt, die im November ihre Arbeit aufnehmen soll. "Die Bankenunion hat keine Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen und stellt somit einen Grundrechtsverstoß dar", sagt der Berliner Anwalt Markus C. Kerber, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik und der Initiator der Verfassungsbeschwerde.

Verfassungsrichter bellen in Sachen Europapolitik, aber beißen nicht

Für das, was die Bundesbank-Vorstand Andreas Dombret erst diese Woche als "das ehrgeizigste europäische Projekt seit der Euro-Einführung" bezeichnete, kann die Klage sehr gefährlich werden. Nachdem die Verfassungsrichter lange im Ruf standen, bei Fragen zur Europapolitik zwar regelmäßig zu bellen, aber nie zu beißen, haben sie Anfang des Jahres bewiesen, dass sie auch anders können.

Die Staatsanleihenkäufe haben sie eben nicht mit verkraftbaren Auflagen durchgewinkt, sondern an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) überwiesen – nicht ohne festzustellen, dass der selektive Kauf von Krisenländer-Anleihen aus ihrer Sicht nicht mit den europäischen Verträgen vereinbar ist. Die EZB überschreite damit ihr Mandat. Und obendrein behalten sich die Verfassungsrichter de facto vor, selbst wieder tätig zu werden, falls der EuGH ihren Bedenken nicht Rechnung trägt.

Seither ist klar: Bei der Euro-Rettung heiligt der Zweck aus Karlsruher Sicht nicht die Mittel. Die Verfassungshüter sind nicht bereit, um der Währungsunion willen die Verträge Verträge sein zu lassen. Das verleiht der neuen Verfassungsbeschwerde ein großes Gewicht. Denn auch im Falle der europäischen Bankenaufsicht stellt sich die Frage, ob ein so weitreichender Schritt noch vom Vertragswerk der Staatengemeinschaft gedeckt – und damit auch legitimiert ist. Das Verfassungsgericht vertritt nämlich den Standpunkt, dass der Bundestag nur diesen Verträgen zugestimmt habe – weshalb sich die EU-Institutionen streng in diesem Rahmen bewegen müssten.

Die EZB kann alle Banken der Euro-Zone kontrollieren

Für die Kläger fehlt der Bankenunion diese Legitimation eindeutig. Als "vorläufigen Höhepunkt des Selbstermächtigungsregimes in Brüssel" geißelt Kerber die europäische Bankenaufsicht in seinem Schriftsatz für das Verfassungsgericht. Denn der "gemeinsame Aufsichtsmechanismus" SSM (Abkürzung für "Single Supervisory Mechanism") unter dem Dach der EZB stützt sich einzig und allein auf Artikel 127 der EU-Verträge.

Demnach ist es den Finanzministern möglich, der Zentralbank "besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute" zu übertragen. Es ist also nur von einzelnen Aufgaben die Rede, nicht von der gesamten Aufsicht. Genau darauf laufen die SSM-Regeln nach Auffassung der Kläger aber hinaus. Die EZB wird am 4. November zwar zunächst nur die Aufsicht über rund 120 große, sogenannte systemrelevante Institute übernehmen.

Gleichzeitig bekommt sie jedoch ausdrücklich die Befugnis, die Aufsicht über jede andere Bank des Währungsgebiets an sich zu ziehen, sofern sie dies für erforderlich hält. Die EZB kann also, wenn sie nur will, alle Banken der Euro-Zone kontrollieren. Als Kronzeugen können die Kläger die Bundesbank ins Feld führen, die in ihrem jüngsten Geschäftsbericht erläutert, dass der SSM die "aufsichtliche Verantwortung für alle Banken" der Währungsunion übernehme. Dies sei von den EU-Verträgen nicht gedeckt, folgert Kerber.

Und damit nicht genug: Auch in den Entscheidungsstrukturen der EZB-Aufsicht erkennen die Kläger einen Vertragsbruch. Denn formal gesehen, darf in der Zentralbank nur ein Gremium entscheiden, der 24-köpfige EZB-Rat. Dieser legt jedoch auch die Geldpolitik der Euro-Zone fest. Und weil Zinsänderungen die Banken erheblich tangieren, droht ein Interessenskonflikt, wenn derselbe Rat auch für die Bankenaufsicht zuständig wäre.

EZB-Rat bleibt im Boot, er hat ein Vetorecht

Dies war den Konstrukteuren der Bankenunion bewusst, weshalb man ein neues Gremium für den SSM schuf, das die Aufsichtsentscheidungen treffen soll. Der EZB-Rat bleibt aber im Boot, er hat ein Vetorecht. Eine trickreiche Konstruktion, die die neuen Strukturen mit dem EU-Recht vereinbar machen soll. Was aus Sicht der Kläger jedoch nicht gelingt: Faktisch werde eben doch ein neues Organ geschaffen.

Initiator Kerber folgert daraus: "Eine europäische Bankenaufsicht hätte nur durch eine Änderung der EU-Verträge eingeführt werden können." Diesen Schritt haben die Staats- und Regierungschefs jedoch gescheut. Aus gutem Grund: Eine solche Änderung müssten alle Mitgliedstaaten ratifizieren, was in manchen Ländern gar ein Referendum erfordert hätte. Angesichts der komplexen Themen und der derzeit vielfach eurokritischen Stimmung hätte ein Abstimmungsdesaster gedroht – darauf wollte man sich angesichts der derzeit verbreiteten Unzufriedenheit mit dem Euro und mit Europa an sich offensichtlich nicht einlassen.

Die Kläger werfen der Bundesregierung daher vor, die Folgen ihrer Politik zu verschleiern. Aus ihrer Sicht hat die Bankenunion vor allem das Ziel, den zunächst nur für Staaten gedachten Euro-Rettungsfonds ESM zur Sanierung maroder Banken zu nutzen. "So soll das, was bei dem Ringen um das Einsatzspektrum des ESM in der ersten Etappe von Deutschland nicht zu bekommen war, jetzt mittels der Bankenunion durchgesetzt werden können", warnen sie in ihrem Schriftsatz. Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble "täuscht die Öffentlichkeit über die Risiken der Bankenunion, und der Bundestag schläft tief und fest", kritisiert Kerber. "Als der Euro zum Abenteuer wird, erfindet man die Bankenunion: Die soll es nun richten."

Sorge vor verborgenen Risiken treibt die Kläger an

Die Sorge vor verborgenen Risiken hat die fünf Kläger nach Karlsruhe getrieben. "Die Bankenunion ist ein derart komplexes Gebilde, dass es selbst für Fachleute kaum überschaubar ist", warnt Johann Heinrich von Stein, emeritierter Bankenprofessor aus Stuttgart, der zu den Beschwerdeführern gehört. "Und die EZB ist nicht der richtige Ort für eine Bankenaufsicht, nachdem wir in den vergangenen Jahren erlebt haben, wie die Zentralbank immer weiter politisiert wurde." Zudem habe sie durch ihre großzügigen Finanzierungsgeschäfte mit Banken in Krisenländern manche Risiken in deren Bilanzen erst heraufbeschworen, kritisiert Kerber. "Da wird der Bock zum Gärtner gemacht."

Dass der Bundestag die Bankenaufsicht durchgewinkt hat, werten die Kritiker als Zeichen für die mangelnde parlamentarische Kontrolle der Europapolitik. Und deshalb ziehen sie nach Karlsruhe. "An wen soll man sich denn sonst wenden?", fragt Bankenprofessor von Stein. "Das Bundesverfassungsgericht ist der letzte Rettungsanker."

Ob die Richter die Hoffnungen der Kritiker erfüllen, ist offen. Mit ihren rechtlichen Bedenken stehen die SSM-Kritiker jedenfalls nicht allein da. "Eine EZB-Bankenaufsicht, die demokratischen und währungsstabilen Anforderungen entspricht, könnte in rechtmäßiger Weise nur über eine Vertragsänderung eingeführt werden", folgerte der frühere Verfassungsrichter Udo Di Fabio bereits im vergangenen Jahr in einem Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen.

Ähnlich sieht man es beim Centrum für Europäische Politik: "Bei der europäischen Bankenaufsicht ist man zu weit gegangen", sagt Bert Van Roosebeke, Fachbereichsleiter in der Freiburger Denkfabrik. "Die Grundlage in den europäischen Verträgen reicht nicht aus, um der EZB so weitreichende Kompetenzen zu übertragen." Außerdem sei die Trennung von Geldpolitik- und Aufsichtsentscheidungen entweder nur Augenwischerei oder aber rechtlich problematisch, weil eben formal nur der EZB-Rat entscheiden dürfe. Das muss aber nicht heißen, dass das Bundesverfassungsgericht tatsächlich einschreitet.

Die reine Aufsicht ist mit dem EU-Vertrag noch vereinbar

"Die Regeln zur europäischen Bankenaufsicht sind keine Ideallösung, überschreiten aber aus meiner Sicht nicht die Grenzen zur Rechtswidrigkeit", sagt Joachim Wieland, Professor für Öffentliches Recht an der Universität Speyer. Die reine Aufsicht über die 120 größten Banken sei mit dem EU-Vertrag noch vereinbar. Und die EZB werde es sich gut überlegen, ob sie tatsächlich die Aufsicht für weitere Banken an sich ziehen werde, auch angesichts der nicht zweifelsfreien rechtlichen Grundlage, glaubt Wieland: "Man wird sich hüten, diesen Kompromiss zu weit auszureizen." Ein Einschreiten der Verfassungsrichter erwartet er deshalb eher nicht.

Doch selbst wenn die Aufsicht rechtens sein sollte, wären die Euro-Retter damit noch nicht aus dem Schneider. Die Kläger kündigen bereits weitere Verfassungsbeschwerden gegen die übrigen Elemente der Bankenunion an. Es geht vor allem darum, die marode Banken in Europa abgewickelt werden. Auch darüber soll künftig zentral entschieden werden. Und auch dafür gibt es aus Sicht der Kläger keine rechtliche Grundlage. Bedenken, die wiederum auch andere Experten teilen. So spricht die Bundesbank von "rechtlichen Risiken", weshalb das beschlossene Abwicklungsregime nur eine Übergangslösung sein solle – bis zu einer Änderung der EU-Verträge.

Dass die Kläger nicht direkt gegen die Abwicklungsregeln klagen können, liegt daran, dass die entsprechenden deutschen Gesetze noch gar nicht in Kraft sind. Für Kerber und seine Mitstreiter das Ergebnis einer "Salamitaktik" in Brüssel: "Damit wurde ein legislatives Vorhaben, das nur in toto Sinn macht, künstlich aufgespalten (...), um (...) der Öffentlichkeit wie dem Bundestag das Ausmaß von Befugnisübertragung, EZB-Mutation und verbleibender potenzieller budgetärer Haftung zu verschleiern."

Die Chancen, dass all die Fragezeichen kaum jemandem auffallen, standen gar nicht schlecht angesichts der kaum noch verständlichen Materie. Pech für die Regierungen und die EZB, dass einige Handvoll Juristen sie so schnell nicht durchkommen lassen wollen.