

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,  
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/19691 –**

### **Folgen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Staatsanleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 5. Mai 2020 mehreren Verfassungsbeschwerden gegen das Staatsanleihekaufprogramm der Europäischen Zentralbank (EZB; Public Sector Purchase Programme, PSPP) stattgegeben. Das Bundesverfassungsgericht kommt darin unter anderem zu dem Schluss, dass die unbedingte Verfolgung des mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziels, eine Inflationsrate von unter, aber nahe 2 Prozent zu erreichen, unter Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachte. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag haben auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken. Diese muss unter anderem die Auswirkungen des PSPP auf den Bankensektor adressieren sowie „das Risiko von Immobilien- und Aktienblasen sowie ökonomische und soziale Auswirkungen auf nahezu alle Bürgerinnen und Bürger, die etwa als Aktionäre, Mieter, Eigentümer von Immobilien, Sparer und Versicherungsnehmer jedenfalls mittelbar betroffen sind. So ergeben sich etwa für Sparvermögen deutliche Verlustrisiken. Unmittelbar damit verbunden sind Auswirkungen auf die (private) Altersvorsorge und deren Rentabilität.“ ([https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505\\_2bvr085915.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html)).

Die EU-Kommissionspräsidentin, Dr. Ursula von der Leyen, hat in dem Zusammenhang ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland in Aussicht gestellt, weil das Urteil den „Kern der europäischen Souveränität“ berühre. Der Verfassungsrichter und Berichterstatter im EZB-Verfahren, Prof. Dr. Peter M. Huber, äußerte sich in der „FAZ“ vom 13. Mai 2020 dahingehend, dass die EU-Kommission zur Kenntnis nehmen müsse, dass „Deutschland und die meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gar nicht hätten beitreten dürfen, wenn es den vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) angenommenen schrankenlosen Anwendungsvorrang des Europarechts vor dem Grundgesetz gäbe.“

1. Wie plant die Bundesregierung, zukünftig zur Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung zu prüfen, dass die EZB in ihren geldpolitischen Entscheidungen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Verbot der monetären Staatsfinanzierung entspricht?
  - a) Welche Verfahren sollen zukünftig zur Überprüfung eingeführt werden?
  - b) In welchen Abständen soll die Überprüfung erfolgen?
2. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, ein Informationsrecht der Bundesregierung bzw. des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesbank in ihrer Funktion als Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) unter Wahrung der Unabhängigkeit der ESZB (Artikel 130 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) gesetzlich zu verankern?

Plant die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf zur Einführung eines entsprechenden Informationsrechts vorzulegen?
3. Verfügt die Bundesregierung bereits über ausreichende Informationen, um die Einhaltung der Grenze zur monetären Staatsfinanzierung durch die EZB zu überprüfen, z. B. um die Einhaltung der Ankaufobergrenze und der Orientierung am Kapitalschlüssel der EZB festzustellen?
4. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Beobachtungs- und Befassungspflicht des Deutschen Bundestages bzw. der Bundesregierung, die sich aus dem Urteil ergeben, sich auf das PSPP beschränken oder sämtliche Anleihekaufprogramme oder sämtliche geldpolitischen Entscheidungen im ESZB umfassen?

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hat anlassbezogen im Rahmen ihrer Beobachtungspflicht geldpolitische Entscheidungen und deren Vereinbarkeit mit geltendem Recht geprüft und wird dies auch weiterhin tun. Sie zieht dazu auch Informationen heran, die vom Eurosystem veröffentlicht werden. Zudem sieht § 13 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vor, dass die Deutsche Bundesbank Auskunft gibt. Darüberhinausgehende gesetzliche Maßnahmen sind nicht geplant.

5. Welche Auswirkungen von PSPP auf den Bankensektor hat die Bundesregierung bereits identifiziert?

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Bundesregierung?

Zu den isolierten Auswirkungen des Public Sector Purchase Programme (PSPP) auf den Bankensektor liegen keine Erkenntnisse vor, da sich diese nicht hinreichend von anderen Einflussfaktoren auf das Zinsniveau abgrenzen lassen.

6. Welche Auswirkungen von PSPP auf das Risiko von Immobilien- und Aktienblasen hat die Bundesregierung bereits identifiziert?

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Bundesregierung?

Grundsätzlich gilt, dass die Bewertungsniveaus an Aktien- und Immobilienmärkten einer Vielzahl von Einflüssen unterliegen. Das PSPP ist nur einer von vielen Faktoren, dessen Einfluss nicht isoliert bestimmt werden kann. Zu Einflussfaktoren auf Aktienmärkten führte der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) bereits in seinem Jahresbericht 2015 Folgendes aus: „Die niedrigen Zinsen und die reichliche Liquidität beförderten einen deutlichen Anstieg der Kurse an den internationalen Aktienmärkten. [...] Unter Berücksichtigung umfas-

senderer Bewertungsmodelle ergab sich für den Berichtszeitraum aber noch kein Bild einer klaren Überbewertung an den europäischen Aktienmärkten. Aufgrund der dynamischen Entwicklung gegen Ende des Berichtszeitraums ist es erforderlich, die Aktienmärkte weiter zu beobachten, zumal in einem anhaltenden Umfeld niedriger Zinsen die Gefahr von Überbewertungen steigt.“ Die AFS-Berichte der Jahre 2016 bis 2019 zeigen keine wesentliche Veränderung dieser Risikoeinschätzung. Bezüglich des Immobilien- und Mietsektors wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

7. Welche Auswirkungen von PSPP für (die Verlustrisiken von) Sparvermögen und die damit verbundene (private) Altersvorsorge hat die Bundesregierung bereits identifiziert?

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Bundesregierung?

Der tendenzielle Rückgang des Zinsniveaus setzte bereits in den 1980er Jahren ein und ist in nahezu allen entwickelten Volkswirtschaften zu beobachten. Das im Jahr 2015 eingeführte Wertpapierankaufprogramm PSPP ist nur einer von vielen Faktoren, dessen Einfluss nicht isoliert bestimmt werden kann. Zu bedeutenden Einflussfaktoren zählen Veränderungen struktureller Faktoren wie unter anderem die demografische Entwicklung und eine gestiegene Nachfrage nach sicheren Anlageformen.

8. Welche Auswirkungen von PSPP auf die Preise von Immobilien und Mieten hat die Bundesregierung bereits identifiziert?

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Bundesregierung?

Der Deutschen Bundesbank liegen keine Ergebnisse vor, die einen direkten Effekt des PSPP auf die Preise für Wohnimmobilien oder Mieten aufzeigen. Der Aufschwung am Wohnimmobilienmarkt der vergangenen Jahre geht vielmehr einher mit Einkommenszuwächsen bei den privaten Haushalten sowie mit rückläufigen Zinsen für Hypothekarkredite.

9. Welche Folgen ergeben sich nach Einschätzung der Bundesregierung, wenn der EZB-Rat nicht in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht im Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen?

Das Bundesverfassungsgericht hat es der Bundesbank in seinem Urteil vom 5. Mai 2020 untersagt, nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an Umsetzung und Vollzug der streitgegenständlichen Beschlüsse mitzuwirken, indem sie bestandserweiternde Ankäufe von Anleihen tätigt oder sich an einer abermaligen Ausweitung des monatlichen Ankaufvolumens beteiligt, wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Auswirkungen stehen. Auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, Rn. 235) wird verwiesen. Die Bundesregierung äußert sich im Übrigen nicht zu spekulativen Überlegungen.

- a) Wer entscheidet wie und bis wann darüber, ob die EZB die Anforderungen des Bundesverfassungsurteils erfüllt hat?

Darüber entscheidet im Streitfall das Bundesverfassungsgericht. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 4 verwiesen.

- b) Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie, und bis wann die Bundesbank für eine Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge tragen würde?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

10. Ist der im Finanzausschuss am 13. Mai 2020 seitens des Bundesministeriums der Finanzen als noch nicht abgeschlossen bezeichnete Vorgang zur Prüfung der Auslegung der Formulierung „mitwirken“ (Randziffer 234 des Urteils) nunmehr abgeschlossen?
  - a) Wenn ja, wie lautet die Auslegung durch das Bundesministerium der Finanzen?
  - b) Wenn ja, wie lautet die Auslegung dieser Randziffer durch andere Ressorts?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Der Bericht im Finanzausschuss am 13. Mai 2020 betraf die Formulierung „hinwirken“ in Rn. 232 des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020. Der Begriff des „Hinwirkens“ lässt nach Auffassung der Bundesregierung ein breites Spektrum an Handlungsoptionen zu. Bundesregierung und Bundestag haben einen weiten politischen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Frage, wie sie im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung auf die Wiederherstellung der Kompetenzordnung hinwirken (Rn. 109 des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020). Sie haben ihre Rechtsauffassung gegenüber der Europäischen Zentralbank deutlich zu machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände zu sorgen (9. Leitsatz und Rn. 232 des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020). Dabei ist zugleich die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank zu wahren.

11. Welche Konsequenzen sieht die Bundesregierung für andere Programme der EZB (z. B. für PEPP – Pandemic Emergency Purchase Programme –, welches ausdrücklich nicht Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war)?

Sind z. B. die Vorgaben für die Ankaufobergrenze von 33 Prozent und die Verteilung der Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der EZB nach Ansicht der Bundesregierung auch auf das PEPP übertragbar?

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass sich das Urteil nicht auf aktuelle Hilfsmaßnahmen der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Corona-Krise – wie z. B. das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) – bezieht, sondern auf das PSPP-Programm. Soweit das Bundesverfassungsgericht insbesondere im Hinblick auf die Darlegung der Verhältnismäßigkeit Anforderungen allgemeiner Natur aufgestellt hat, werden diese durch die Bundesregierung im Rahmen der Integrationsverantwortung laufend beobachtet und überprüft.

12. Plant die Bundesregierung, sich für eine Änderung des EZB-Mandats einzusetzen?

Wenn ja, in welcher Form, und mit welchem Ziel?

Nein.

13. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland im Zuge des Bundesverfassungsgerichtsurteils?

Ein Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit dem oben genannten Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 5. Mai 2020 wurde nicht eingeleitet. Die Bundesregierung hat auch keine weitergehenden Kenntnisse über eine Entscheidung zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens. Die aus der Presse bekannten Aussagen der Europäischen Kommission zur Prüfung einer eventuellen Verfahrenseinleitung hat die Bundesregierung zur Kenntnis genommen.

- a) Welche Folgen erwartet die Bundesregierung aus einem entsprechenden Verfahren?

Da ein Vertragsverletzungsverfahren bislang nicht eingeleitet wurde, stellt sich die Frage nach möglichen Folgen eines solchen Verfahrens derzeit nicht. Im Übrigen sind Ablauf und Folgen eines Vertragsverletzungsverfahrens europarechtlich in Artikel 258ff AEUV geregelt.

- b) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Peter M. Huber, dass die EU-Kommission zur Kenntnis nehmen müsse, dass „Deutschland und die meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gar nicht hätten beitreten dürfen, wenn es den vom EuGH angenommenen schrankenlosen Anwendungsvorrang des Europarechts vor dem Grundgesetz gäbe“?

Die Bundesregierung kommentiert Aussagen von Richtern des Bundesverfassungsgerichtes in der Presse nicht.





