

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/31832 –**

Vertragsverletzungsverfahren aufgrund des PSPP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Das Verfahren knüpft an das sog. PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 5. Mai 2020 (2 BvR 859/15) an, das Handlungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und der Europäischen Zentralbank (EZB) betraf. In seinem Urteil bewertet das Bundesverfassungsgericht ein vorausgegangenes EuGH-Urteil vom Dezember 2018 als Ultra-vires-Handlung, welches damit in Deutschland keine Wirkung entfaltet. Die Europäische Kommission sieht darin einen schwerwiegenden Präzedenzfall sowohl für die künftige Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts selbst als auch für die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743).

1. Welche Konsequenzen aus der Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens zieht die Bundesregierung?

Die Europäische Kommission hat die Bundesregierung mit ihrem Schreiben vom 9. Juni 2021 aufgefordert, binnen zwei Monaten zu den dort geäußerten Vorwürfen Stellung zu nehmen. Dies hat die Bundesregierung mit ihrer Mitteilung vom 3. August 2021 getan. Sie sieht die Vorwürfe der Europäischen Kommission durch ihre Mitteilung ausgeräumt, in der dargelegt wird, dass sowohl die unions- als auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

2. Bis wann plant die Bundesregierung, sich gegenüber der Europäischen Kommission zum Vertragsverletzungsverfahren zu äußern?

Die Bundesregierung hat ihre Mitteilung am 3. August 2021 an die Europäische Kommission versandt.

3. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Europäischen Kommission, dass das vorausgegangene Weiss-Urteil des EuGHs (Rs. C-493/17 – Weiss) in Deutschland keine Bindungswirkung hat?
4. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Aussage der Europäischen Kommission: „The final word on EU law is always spoken in Luxembourg. Nowhere else.“ (vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846)?
6. Vertritt die Bundesregierung die Auffassung gegenüber der Europäischen Union, dass Unionsrecht eine eigenständige Rechtsordnung mit unbedingtem Vorrang gegenüber jedem nationalen Recht darstellt oder, dass Unionsrecht nationalem (Verfassungs-)Recht zwar grundsätzlich vorgehe, jedoch nur solange und soweit unantastbare Kerngehalte der deutschen Verfassungsidentität unberührt bleiben?

Die Fragen 3, 4 und 6 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Sie betreffen die Grundsätze des Anwendungsvorrangs, der einheitlichen Anwendung und der Autonomie des Unionsrechts. Das Bundesverfassungsgericht, an dessen Entscheidungen die Bundesregierung gebunden ist, hat sich hierzu wie folgt geäußert:

„Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG zugleich ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen für das Unionsrecht (vgl. BVerfGE 126, 286 <302>; 140, 317 <335 Rn. 37>; 142, 123 <186 f. Rn. 117>), zu dem auch gehört, dem Unionsrecht im Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht einzuräumen (vgl. BVerfGE 73, 339 <375>; 123, 267 <354>; 129, 78 <100>; 134, 366 <383 Rn. 24>). Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht gilt nach dieser Rechtsprechung grundsätzlich auch mit Blick auf entgegenstehendes nationales Verfassungsrecht und führt bei einer Kollision im konkreten Fall in aller Regel zu dessen Unanwendbarkeit (vgl. BVerfGE 126, 286 <301>; 129, 78 <100>; 140, 317 <335 Rn. 38 f.>; 142, 123 <187 Rn. 118>). Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts besteht allerdings nur kraft und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung (vgl. BVerfGE 73, 339 <375>; 75, 223 <242>; 123, 267 <354>; 134, 366 <381 f. Rn. 20 f.>).“ (Beschluss vom 23. Juni 2021, Az. 2 BvR 2216/20, 2 BvR 2217/20, Rn. 73).

Das Bundesverfassungsgericht hat erklärt, dass „die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten“ sind und dem Gerichtshof offene unionsrechtliche Fragen stets im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens vorgelegt werden müssen (Beschluss vom 6. Juli 2010, Az. 2 BvR 2661/06, Rn. 60).

5. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Auffassung der Europäischen Kommission, dass das PSPP-Urteil einen Präzedenzfall für die künftige Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts selbst bzw. für die Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten schafft?

Vor dem Hintergrund der Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts gibt die Bundesregierung keine Prognosen zur künftigen Entwicklung seiner Rechtsprechung ab. Die Rechtsprechung von Gerichten anderer Staaten kommentiert die Bundesregierung grundsätzlich nicht.

7. Hat die Bundesregierung eine Position zu der Auffassung des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle, der in Hinblick auf die Rolle des EuGHs in der möglichen dritten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens kommentiert: „Befangener kann man nicht sein.“ (<https://www.lto.de/recht/justiz/j/ex-bverfg-praesident-andreas-vokuhle-zu-europischer-rechtsgemeinschaft-rechtsstaatlichkeit-ezb-entscheidung-eugh-polen-ungarn>)?

Die Bundesregierung kommentiert Äußerungen ehemaliger Bundesverfassungsrichter in der Presse grundsätzlich nicht. Im Übrigen wird hier ein hypothetischer Fall beschrieben. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

8. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, in Bezug auf die vorgelegene Kritik der Europäischen Kommission konkret zu ergreifen?
 - a) Kennt die Bundesregierung die Rechtsauffassung, dass die von der Kommission geforderte Verankerung des unbedingten Anwendungsvorrangs des Unionsrechts in Deutschland weder durch den einfachen noch durch den verfassungsändernden Gesetzgeber erfolgen könnte, weil das BVerfG die Anwendbarkeit des Unionsrechts allein in den Grenzen der staatlichen Verfassungsidentität im Wesentlichen aus den integrationsfesten Maßstäben des Artikels 79 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) entwickelt hat?

Wie verhält sie sich zu dieser Ansicht?
 - b) Kennt die Bundesregierung die Rechtsauffassung, dass auch eine Beschränkung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) bereits deswegen ausgeschlossen wäre, weil auch die „Wächterfunktion“ des Gerichts durch die Karlsruher Judikatur als integrationsfest verstanden wird?

Hat sie sich dazu eine Position gebildet, und wenn ja, welche?
 - c) Welche Möglichkeiten zur Abhilfe des von der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren monierten innerstaatlichen Rechtszustands bestehen angesichts dessen nach Ansicht der Bundesregierung überhaupt?

Die Fragen 8 bis 8c werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung sieht die von der Europäischen Kommission in ihrem Schreiben vom 9. Juni 2021 geäußerten Vorwürfe durch ihre Mitteilung ausgeräumt. Im Übrigen wird auch auf die Ausführungen in der Antwort zu den Fragen 3, 4 und 6 verwiesen.

9. Hat die Bundesregierung bereits geprüft, welche möglichen Konsequenzen ein Schuldspruch im Vertragsverletzungsverfahren für Deutschland hätte?
 - a) Erwartet die Bundesregierung finanzielle Sanktionen im Zuge des Vertragsverletzungsverfahrens, und wenn ja, in welcher Höhe?
 - b) Welche weiteren Sanktionen könnten sich aus dem Vertragsverletzungsverfahren ergeben?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung äußert sich nicht zu hypothetischen Entwicklungen. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

10. Steht die Bundesregierung mit dem Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Vertragsverletzungsverfahrens in Kontakt, und wenn ja, in welchem Format?

Die Bundesregierung hat die Position des Bundesverfassungsgerichts bei der Erstellung ihrer Mitteilung an die Europäische Kommission berücksichtigt. Das Mitteilungsschreiben der Bundesregierung wurde dem Bundesverfassungsgericht im Nachgang zur Kenntnis übermittelt.

11. Plant die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag bei der Reaktion auf das Vertragsverletzungsverfahren (im Rahmen der gemeinsamen Integrationsverantwortung) einzubinden, und wenn ja, wie?

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Aufgabe, die Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Europäischen Kommission in Vertragsverletzungsverfahren zu vertreten, ihre Mitteilung am 3. August 2021 an die Europäische Kommission übersandt. Das Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 9. Juni 2021 hat die Bundesregierung dem Bundestag zur Verfügung gestellt. Am 6. August 2021 wurde auch das Mitteilungsschreiben der Bundesregierung an den Bundestag übersandt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

12. Hat die Bundesregierung eine Position hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Ankaufprogramme der Europäischen Zentralbank?

Wird die Bundesregierung ihre Position zum Public Sector Purchase Programme bzw. zu den anderen Ankaufprogrammen aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens anpassen?

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Ankaufprogramme des Eurosystems in ihrer aktuellen Fassung rechtmäßig. Die Bundesregierung sieht aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens keine Veranlassung zur Anpassung ihrer Position.

13. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob durch Ankaufprogramme der EZB der Anteil der gekauften Anleihen bereits über 33 bzw. über 50 Prozent liegt (vgl. „EZB hält mehr als 50 Prozent“, FAZ vom 29. Juni 2021)?
 - a) Bei welchen Anleihen ist dies der Fall?
 - b) Welche wirtschaftlichen bzw. rechtlichen Konsequenzen ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung durch das Überschreiten der (alten) Obergrenzen von 33 Prozent?

Die Fragen 13 bis 13b werden gemeinsam beantwortet.

Nach Beschluss des EZB-Rats wird die Höhe des Bestandes des Eurosystems in einzelnen Wertpapieren bei den geldpolitischen Ankaufprogrammen nicht veröffentlicht. Einzelne Marktbeobachter kennen deshalb nicht den Anteil des Eurosystems am ausstehenden Volumen einzelner Wertpapiere; auch der relative Anteil, etwa der Anleihen des Zentralstaates am Gesamtbestand, wird nicht veröffentlicht. Marktanalysten sind daher auf eigene Schätzungen angewiesen. Dies ist auch beabsichtigt, da die Marktteilnehmer das Ankaufverhalten des Eurosystems nicht im Einzelnen antizipieren können sollen.

Die in dem genannten FAZ-Artikel zitierte Studie der Commerzbank hat die Bundesregierung zur Kenntnis genommen. Die darin enthaltenen Zahlen bzw.

Anteile sind nach Einschätzung der Bundesbank nicht nachvollziehbar. Die Bundesregierung hat von der Bundesbank die Bestätigung erhalten, dass die Entscheidung über Staatsanleihekäufe des Eurosystems im geltenden Rechtsrahmen erfolgt.

Die Bundesregierung verfolgt die geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems aufmerksam, kontinuierlich und anhand der verfügbaren Informationen. Die Höhe der vom Eurosystem gehaltenen Bestände in den geldpolitischen Ankaufprogrammen wird auf den entsprechenden Webseiten der EZB veröffentlicht (Asset purchase programmes (ecb.europa.eu), Pandemic emergency purchase programme (PEPP; (ecb.europa.eu) – disaggregiert nach Jurisdiktionen – unter dem PSPP und dem PEPP.

Demnach wurden per Ende Juli 2021 für das PSPP etwa Wertpapiere des deutschen öffentlichen Sektors in einem Umfang von insgesamt 614,057 Mrd. Euro am Markt kumuliert netto gekauft (durch die Bundesbank und – zu einem kleineren Anteil – auch durch die EZB). Für das PEPP werden die entsprechenden Zahlen nur alle zwei Monate veröffentlicht; per Ende Juli 2021 betragen die kumulierten Nettokäufe öffentlicher Schuldtitel deutscher Emittenten insgesamt 301,191 Mrd. Euro. Diese Daten sind für alle Jurisdiktionen des Eurosystems und auch im historischen Verlauf verfügbar.

Die Bundesbank weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Zahlen die Käufe aller zulässigen Wertpapiere des öffentlichen Sektors umfassen. Dies sind in Deutschland neben Emissionen des Bundes auch Anleihen von anderen Gebietskörperschaften (insbesondere der deutschen Länder) und Anleihen zugelassener Förderbanken (insbesondere der KfW und kleinerer regionaler Förderbanken). Die Aufteilung des Bestandes auf die einzelnen Emittenten, insbesondere die Höhe der Bestände in einzelnen Anleihen der jeweiligen Zentralstaaten, wird nicht veröffentlicht.

