

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Otto Fricke, Ulla Ihnen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/32215 –**

Zur Vereinbarkeit der Negativzinspolitik der Europäischen Zentralbank mit Grundgesetz und Europarecht

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 11. Juni 2014 legte der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB) erstmals einen negativen Zins fest – der für die Verzinsung von Spareinlagen entscheidende Einlagezinssatz betrug minus 0,1 Prozent. Inzwischen, sieben Jahre später, liegt der Einlagezins sogar bei minus 0,5 Prozent. Seit über fünf Jahren – seit dem 16. März 2016 – bietet auch der Hauptrefinanzierungzinssatz der EZB mit 0 Prozent keine Aussicht auf eine Belohnung für das Sparen mehr.

Unter dem Einfluss dieser inzwischen jahrelangen Null- und Negativzinspolitik sehen sich inzwischen immer mehr Kreditinstitute gezwungen, von ihren Kunden, anstatt ihnen auf ihre Guthaben Zinsen zu zahlen, in Form sog. Verwahrtgelte Negativzinsen zu berechnen, sobald ein gewisser Freibetrag ausgeschöpft ist. Inzwischen sind es dem Verbraucherportal Verivox zufolge rund 370 Kreditinstitute, die Verwahrtgelte erheben, mehr als doppelt so viele wie zu Jahresbeginn (siehe dazu <https://www.handelsblatt.com/finanzen/negativzinsen-streit-um-strafzinsen-auf-sparkonten-verbraucherschutz-gehen-gegen-commerzbank-vor/27441596.html>). Derzeit klärt die ordentliche Gerichtsbarkeit, unter welchen Umständen dies zivilrechtlich zulässig ist (siehe dazu beispielsweise <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/strafzinsen-landgericht-leipzig-negativzinsen-auf-girokonten-sind-zulässig-/27396220.html>).

Nach Auffassung der Fragesteller geht diese zivilrechtliche Auseinandersetzung allerdings an der eigentlichen politischen und volkswirtschaftlichen Grundsatzfrage vorbei, nämlich der verfassungs- und europarechtlichen Zulässigkeit der EZB-Zinspolitik einerseits und der Umverteilungswirkung von Privaten zum Staat andererseits. Zugespitzt ließe sich fragen, ob sich die Negativzinsen ökonomisch wie eine Art nicht parlamentarisch bewilligte Steuererhebung auswirken.

Im Juli 2021 ist auf dem Buchmarkt unter dem Titel „Geld im Sog der Negativzinsen“ bei C. H. Beck ein ausführliches Rechtsgutachten des Richters des Bundesverfassungsgerichts a. D. Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhof erschienen, das die rechtliche Zulässigkeit der Null- und Negativzinspolitik eingehend aus verfassungs- und europarechtlicher Perspektive untersucht und zu

dem Schluss kommt, dass ein nicht gerechtfertigter Eingriff in das verfassungs- und unionsrechtlich geschützte Recht auf Eigentum und Berufsfreiheit sowie Verstöße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vorlägen.

1. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die den deutschen Sparern durch die Null- und Negativzinspolitik der EZB entstandenen finanziellen Nachteile (bitte nach Jahren seit 2014 aufschlüsseln)?

Für eine Beurteilung der Auswirkungen der Geldpolitik der unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) auf deutsche Sparerinnen und Sparer sind erstens detaillierte Informationen über das Volumen und die Wertentwicklung verschiedener Spar- und Anlageformen (z. B. Aktien, Immobilien, Bankguthaben) erforderlich. Zweitens müssten für eine Einschätzung dieser Frage die Auswirkungen struktureller makroökonomischer Trends – wie z. B. der demografischen Entwicklung auf das Zinsniveau – von möglichen Auswirkungen der jeweils aktuellen Geldpolitik getrennt werden. Unabhängig hiervon sind die verschiedenen Spar- und Anlageformen sehr unterschiedlich von niedrigen oder negativen Zinsen betroffen. Während die nominale Verzinsung auf Sparguthaben privater Haushalte derzeit sehr gering oder im Fall von sehr hohen Guthaben sogar negativ sein kann, sind die Aktien- und Immobilienpreise in den letzten Jahren stark gestiegen. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 9 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP zum Thema „Die Auswirkungen der Niedrigzinsphase auf das Vermögen deutscher Sparer“ auf Bundestagsdrucksache 19/9562 hingewiesen.

2. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die den deutschen Kreditinstituten durch die Null- und Negativzinspolitik der EZB entstandenen finanziellen Nachteile (bitte nach Jahren seit 2014 aufschlüsseln)?

Die finanziellen Auswirkungen der Null- und Negativzinspolitik der EZB auf die deutschen Kreditinstitute hängen von vielen unterschiedlichen Faktoren ab, die nicht eindeutig quantifizierbar sind. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Deutsche Bundesbank. Der Bundesregierung liegen daher aktuell keine belastbaren Zahlen vor, die die Auswirkungen der Null- und Negativzinsen auf Kreditinstitute in Deutschland auf Jahresbasis eindeutig beziffern.

An dieser Stelle wird auf den Aufsatz „Entwicklungen im deutschen Bankensystem in der Negativzinsphase“ im Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Oktober 2020 verwiesen. Darüber hinaus bieten die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank für den Monat September alljährlich einen Bericht zur Ertragslage der deutschen Kreditinstitute.

Die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank können unter dem folgenden Link abgerufen werden: <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/berichte/monatsberichte/aktuelle-monatsberichte-764436>.

3. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2014 die Zinsspannen der deutschen Kreditinstitute entwickelt?

Die Zinsspannen der deutschen Kreditinstitute seit 2014 können der nachfolgenden Tabelle entnommen werden.

	Zinsmarge in Prozent (Zinsüberschuss in Relation zur jahresdurchschnittlichen Bilanz- summe)
2014	1,10 %
2015	1,11 %
2016	1,09 %
2017	1,04 %
2018	1,07 %
2019	0,97 %
2020	0,88 %

Anmerkung: 2014 bis 2019 nach den Angaben des Monatsberichts September zur Ertragslage deutscher Kreditinstitute; 2020 nach vorläufigen Berechnungen der Bundesbank.

4. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die dem Bund durch die Null- und Negativzinspolitik der EZB entstandenen fiskalischen Vorteile (bitte nach Jahren seit 2014 aufschlüsseln)?

Die fiskalischen Vorteile des Bundes durch die Zinspolitik der EZB können aufgrund eines fehlenden Vergleichsmaßstabs nicht von den übrigen Einflüssen auf die Entwicklung der Zinsausgaben getrennt werden. Die Bundesregierung führt keine Modellrechnungen durch, bei denen auf der Grundlage fiktiver Zinsentwicklungen Entlastungen des Bundeshaushaltes durch die Zinspolitik der EZB berechnet werden. Auch sind zu diesem Thema keine Studien bekannt. Die Ergebnisse solcher Rechnungen wären naturgemäß in starkem Maße abhängig von den zugrunde liegenden Annahmen. Eine Ermittlung objektiver Werte ist daher kaum möglich und der erreichbare Erkenntnisgewinn begrenzt.

5. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die den Ländern und Kommunen durch die Null- und Negativzinspolitik der EZB entstandenen fiskalischen Vorteile (bitte nach Jahren seit 2014 aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, ob Länder und Kommunen eine Berechnung von fiskalischen Vorteilen durch die Null- und Negativzinspolitik der EZB vorgenommen haben. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 hingewiesen.

6. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in der laufenden Wahlperiode getroffen, um die finanziellen Auswirkungen der Null- und Negativzinspolitik auf die deutschen Sparer zu begrenzen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

7. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung in der laufenden Wahlperiode getroffen, um die finanziellen Auswirkungen der Null- und Negativzinspolitik auf die deutschen Kreditinstitute zu begrenzen?

Die Zinspolitik ist ein zentraler Bestandteil der Geldpolitik der EZB, die sie unabhängig, ohne politische Einflussnahme betreibt.

8. Hat die Bundesregierung eine Initiative ergriffen, um die ihr bei der Kreditaufnahme durch die Null- und Negativzinspolitik entstandenen fiskalischen Vorteile durch eine gezielte Steuersenkung den durch die Null- und Negativzinspolitik finanziell belasteten Sparern und Kreditinstituten zurückzugewähren, und wenn nein, warum nicht?

Das Non-Affektationsprinzip ist aus Sicht der Bundesregierung sowohl demokratisch geboten als auch effizient.

Im Übrigen hat die Bundesregierung in der auslaufenden Legislaturperiode erhebliche unbefristete Steuersenkungen und zudem volumenstarke, zielgenaue, befristete Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft während der Corona-Pandemie beschlossen.

9. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur verfassungs- und unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Null- und Negativzinspolitik der EZB den Nutzwert des Geldeigentums in Form des Zinses beseitigt und damit in das Grundrecht auf Eigentum gemäß Artikel 14 des Grundgesetzes (GG) und Artikel 17 der EU-Grundrechtecharta (GrCh) eingreift (Kirchhof 2021, S. 222 f.), und wenn ja, welche?
10. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur verfassungs- und unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Negativzinspolitik der EZB den Substanzwert des Geldeigentums beseitigt und damit in das Grundrecht auf Eigentum gemäß Artikel 14 GG und Artikel 17 GrCh eingreift (Kirchhof 2021, S. 213 f.), und wenn ja, welche?
11. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur verfassungs- und unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Eingriffe der EZB in das Eigentumsrecht, soweit sie steuerähnlich Substanz des Geldeigentums entziehen („Die Geldeigentümer werden nicht bei der Nutzung ihres Eigentums gesteuert, sondern müssen Geldeigentum hingeben.“ (Kirchhof 2021, S. 205)), gegen den Gesetzesvorbehalt verstoßen (Kirchhof 2021, S. 203), und wenn ja, welche?
12. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur verfassungs- und unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Eingriffe der EZB in das Eigentumsrecht nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip allenfalls bei einem entsprechenden Geldausgleich zulässig sein könnte (Kirchhof 2021, S. 204, 217 f., S. 253), und wenn ja, welche?
13. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur verfassungsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Null- und Negativzinspolitik der EZB als Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Kreditinstitute gemäß Artikel 12 GG zu beurteilen sei (Kirchhof 2021, S. 215 f.), und wenn ja, welche?

14. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur verfassungs- und unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Null- und Negativzinspolitik der EZB verschiedene Anlageformen (Sparen gegenüber insbesondere Immobilien und Aktien) und Zeithorizonte (gegenwärtige gegenüber zukünftigen Investitionen) gleichheitssatzwidrig (Artikel 3 Absatz 1 GG, Artikel 20 GrCh) unterschiedlich behandelte (Kirchhof 2021, S. 244 f., S. 254), und wenn ja, welche?

Die Fragen 9 bis 14 werden zusammen beantwortet.

Mit der „Null- und Negativzinspolitik der EZB“ werden Maßnahmen der EZB im Rahmen ihres geldpolitischen Mandats angesprochen. Für derartige Handlungen von Unionsorganen sind – solange keine Verletzung ihres Menschenwürdekerns gerügt wird – die Grundrechte des Grundgesetzes nicht maßstäblich (BVerfGE 73, 339 [387] – Solange II; 140, 317 [341 f.]).

Davon abgesehen sind die Geschäftsbanken nicht zu Einlagen bei den Zentralbanken des Eurosystems unter Inkaufnahme des Negativ-Zinssatzes verpflichtet (Kirchhof, 2021, S. 149). Die Entscheidung von Geschäftsbanken, ein sogenanntes Verwahrgeld bei Kundeneinlagen zu verlangen, beruht – ausweislich der unterschiedlichen Handhabung am Markt – ebenso auf einer freien unternehmerischen Entscheidung.

Von Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) und Artikel 17 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) werden nur solche Positionen geschützt, die dem Grundrechtsträger in rechtlich gesicherter Weise zugeordnet sind (vgl. BVerfGE 20, 31 [34]; EuGH, Urteil vom 22. Januar 2013, Rs. C-283/11, Rn. 34 – Sky Österreich GmbH). Bloße Aussichten und Chancen sowie Verdienstmöglichkeiten aus diesen Positionen genießen keinen Eigentumsschutz (vgl. BVerfGE 39, 210 [237]; EuGH, Urteil vom 9. September 2008, verb. Rs. C-120/06 P und C-121/06 P, Rn. 185 – FIAMM; Urteil vom 22. Januar 2013, Rs. C-283/11, Rn. 34 – Sky Österreich GmbH). Einen verfassungs- oder unionsrechtlichen Anspruch auf einen positiven Realzins gibt es vor diesem Hintergrund nicht.

Unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Unterschiede hinsichtlich Risikostruktur und möglicher Investitionszwecke sind Spareinlagen außerdem mit anderen Anlageformen wie Immobilien- oder Aktienerwerb nicht vergleichbar. Der Gleichheitssatz ist insofern nicht verletzt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 15 bis 18 hingewiesen.

15. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die EZB einer unionalen Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Negativzinsen (ein „Eingriffstatbestand des missbilligten Sparens“, Kirchhof 2021, S. 211) ermangele, und wenn ja, welche?
16. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zur unionsrechtlichen Argumentation Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs gebildet, wonach die Null- und Negativzinspolitik der EZB die ihr primärrechtlich eingeräumte alleinige Zuständigkeit für die Währungspolitik verlasse und durch die sanktionierende Missbilligung des Sparens sowie die gezielte Begünstigung der Kreditaufnahme der Euro-Mitgliedstaaten in den Bereich der Wirtschaftspolitik ausgreife („Diese Maßnahme ist nicht mehr lenkende Preispolitik, sondern verbietende Wirtschaftspolitik.“ (Kirchhof 2021, S. 252)), und wenn ja, welche?

17. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung unabhängig von den Ausführungen Prof. Dr. Dres. h. c. Paul Kirchhofs eine Meinung zu den verfassungs- und unionsrechtlichen Grenzen der Zinspolitik der EZB gebildet, und wenn ja, welche?
18. Hat die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung auf eine Beendigung der Null- und Negativzinspolitik der EZB hingewirkt, soweit sie verfassungs- und unionsrechtswidrig ist?

Die Fragen 15 bis 18 werden zusammen beantwortet.

Gemäß Artikel 127 Absatz 1 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist es das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB), die Preisstabilität zu gewährleisten. Zur Verwirklichung dieses Ziels wird der EZB-Rat nach Artikel 12.1 Unterabsatz 1 Satz 2 der ESZB-Satzung ausdrücklich dazu ermächtigt, im Rahmen der dem ESZB überantworteten Geldpolitik Leitzinssätze festzulegen. Davon umfasst ist eindeutig auch die Festlegung des Zinssatzes für die Einlagenfazilität. Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen enthalten dabei keine numerischen Grenzen, innerhalb derer sich die Leitzinssätze bewegen müssten. Maßgeblich für die rechtliche Zulässigkeit der festgelegten Zinshöhe ist allein, ob sie der Verwirklichung des Primärziels des ESZB und damit der Preisstabilität dient.

Preisstabilität wurde bisher zulässigerweise durch den EZB-Rat im Sinne eines mittelfristigen Inflationsziels von unter, aber nahe 2 Prozent interpretiert. Im Rahmen seiner neuen geldpolitischen Strategie hat der EZB-Rat am 9. Juli 2021 auf die veränderten makroökonomischen Rahmenbedingungen im Euroraum wie auch in der Weltwirtschaft reagiert, um eine stärkere Verankerung der Inflationserwartungen der Marktakteure zu erzielen. Er strebt nun – insbesondere zur Aufrechterhaltung der geldpolitischen Handlungsfähigkeit bei deflationären Schocks – ein symmetrisches mittelfristiges Inflationsziel von 2 Prozent an. Die durchschnittliche Inflationsrate lag in den letzten Jahren unter dem Ziel des Eurosystems, woraus sich geldpolitischer Handlungsbedarf ergab, der unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch die Festlegung eines negativen Zinssatzes für die Einlagenfazilität rechtfertigt. In diesem Zusammenhang verweist die EZB auch auf die positiven Effekte der derzeitigen geldpolitischen Ausrichtung. Sie stellt den geringeren Erträgen aus Sparguthaben die positiven Effekte der Geldpolitik auf Wachstum und Beschäftigung sowie auf die Lohnentwicklungen gegenüber, was wiederum das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte erhöhe. Auch die besseren Kreditkonditionen, von denen sowohl private Haushalte wie auch Unternehmen profitieren können, sind hier zu berücksichtigen.

19. Hat sich die Bundesregierung in Wahrnehmung ihrer Integrationsverantwortung eine Meinung zu den ökonomischen Grenzen der Null- und Negativzinspolitik der EZB gebildet?

Wenn ja, welche ökonomischen Belastungen für Sparer und Kreditinstitute hält die Bundesregierung für ökonomisch noch verkraftbar?

Die unabhängige EZB kann durch ihre geldpolitischen Maßnahmen die Nominalzinssätze feinsteuern, jedoch nicht die für Sparerinnen und Sparer oder Kreditinstitute relevanten Realzinssätze. Diese hängen ökonomisch davon ab, wie die Märkte und die Preisentwicklung auf die Politik der Notenbank reagieren.

Die Bundesregierung führt keine Modellrechnungen durch, bei denen auf der Grundlage fiktiver Nominalzinsentwicklungen Belastungen für Sparerinnen und Sparer und Kreditinstitute durch die Zinspolitik der EZB quantifiziert wer-

den. Die Ergebnisse solcher Berechnungen wären naturgemäß in starkem Maße abhängig von den zugrunde liegenden Annahmen. Eine Ermittlung objektiver Werte ist insofern nicht möglich.

