

Antrag

der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Bundesrepublik Deutschland ist fest in der Europäischen Union verankert. Die europäische Integration ist Auftrag unseres Grundgesetzes. Sie hat den Frieden in Europa gesichert, die staatliche Einheit ermöglicht und zu Wohlstand und sozialem Fortschritt beigetragen.

Ein zentraler Pfeiler der Europäischen Union ist die gemeinsame Währung. Deutschland hat ein überragendes Interesse an der Zukunft der gemeinsamen Währung. Die Europäische Zentralbank (EZB) genießt Unabhängigkeit (Artikel 130 und Artikel 282 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Die EZB ist verpflichtet, das vorrangige Ziel der Preisstabilität zu verfolgen. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt sie die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union (Artikel 127 AEUV). Die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts einschließlich der Bestimmung der dabei anzuwendenden Methode ist zuvörderst Aufgabe des [Europäischen] Gerichtshofs, dem es gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV obliegt, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 u.a. Rn 112). Die EZB ist gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig.

2. Mit Urteil vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 u.a.– hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) festgestellt, dass die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag verpflichtet sind, auf die EZB dergestalt hinzuwirken, dass sie ihre Prüfung darlegt, dass das Programm zum Ankauf von Wertpapieren des öffentlichen Sektors an den Sekundärmärkten (PSPP – Public Sector Purchase Programme) nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgewogen ist. Die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag müssten ihre Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen oder auf sonstige Weise für die Wiederherstellung vertragskonformer Zustände sorgen.

Nach einer Übergangsfrist von höchstens drei Monaten ist es der Bundesbank demnach untersagt, weiter an der Umsetzung und dem Vollzug des PSPP mitzuwirken, 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 stünden. Unter derselben Voraussetzung ist die Bundesbank

verpflichtet, mit Blick auf die unter dem PSPP getätigten Ankäufe für eine Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen.

Ferner führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass der Deutsche Bundestag im Rahmen der ihm als Verfassungsorgan zukommenden Integrationsverantwortung verpflichtet ist, geeignete Schritte für eine Einhaltung des Integrationsprogramms zu unternehmen, und die weitere Durchführung des PSPP zu beobachten, um Risiken für die Einhaltung des Integrationsprogramms und/oder die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages frühzeitig entgegenzutreten zu können.

3. Der Deutsche Bundestag befasst sich in Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung über eine Vielzahl parlamentarischer Aktivitäten sowohl des Plenums als auch seiner Ausschüsse mit der Geldpolitik und insbesondere der Verhältnismäßigkeit der geldpolitischen Maßnahmen der EZB. Dabei wird die institutionelle Unabhängigkeit der EZB beachtet.

Zu den parlamentarischen Aktivitäten zählen schriftliche und mündliche Fragen von Abgeordneten an die Bundesregierung, kleine Anfragen von Fraktionen an die Bundesregierung, Anträge von Fraktionen und regelmäßige Plenardebatten im Deutschen Bundestag. Von besonderer Bedeutung sind die regelmäßigen Gespräche mit dem EZB-Präsidenten (zuletzt im September 2016) und mit dem Bundesbankpräsidenten im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss (Januar 2017, November 2018, November 2019, Juni 2020). Es finden Anhörungen und Fachgespräche zu geldpolitischen Fragen statt, zuletzt im Mai und im Juni 2020 im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und im Finanzausschuss zum Urteil des BVerfG vom 5. Mai 2020. Darüber hinaus informieren sich Mitglieder des Deutschen Bundestages im Rahmen von Ausschussreisen zur Zentrale der Deutschen Bundesbank über geldpolitische Fragen, zuletzt im Januar 2017 (Finanzausschuss), im März 2017 (Haushaltsausschuss) und im Juli 2019 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union). Schließlich sind stets auch Themen Gegenstand der regelmäßigen Unterrichtungen durch das Bundesministerium der Finanzen im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und im Finanzausschusses, die in einem Zusammenhang mit der Geldpolitik stehen. Im Haushaltsausschuss war die anhaltende Niedrigzinsphase themenübergreifend, z. B. in ihrer Bedeutung für die Staatsverschuldung in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, relevant.

Die Bundestagsverwaltung erstellt zur Unterstützung der Abgeordneten in regelmäßigen Abständen EU-Sachstände zur aktuellen Geldpolitik der EZB und verfasst anlassbezogen Ausarbeitungen zu verschiedenen Teilbereichen. Die Wissenschaftlichen Dienste haben sich in unterschiedlichen Publikationen mit Maßnahmen der EZB befasst.

II. Der Deutsche Bundestag nimmt zur Kenntnis:

1. Die Bundesbank hat den EZB-Rat um Darlegung der Verhältnismäßigkeitsüberlegungen zum PSPP gebeten. Dieser hat in seiner Sitzung am 3./4. Juni 2020 im Rahmen der geldpolitischen Beratungen umfangreiche Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit dargelegt und diese sowie den nachfolgend gefassten Beschluss am 25. Juni 2020 öffentlich gemacht. Zudem hat der EZB-Rat in seiner Sitzung am 24. Juni 2020 den Beschluss gefasst, der Deutschen Bundesbank zu gestatten, der Bundesregierung unter der Bedingung der Wahrung der Vertraulichkeit Dokumente zu übermitteln, aus denen weiterhin die Erwägungen des EZB-Rates zum PSPP seit dessen Start ersichtlich sind. Der EZB-Rat hat zudem beschlossen, dass die Bundesregierung

die Dokumente – soweit sie dies für erforderlich hält – auch dem Deutschen Bundestag zur Verfügung stellen darf, wenn und soweit das von der EZB vorgegebene Maß an Vertraulichkeit für diese unterstützenden Dokumente gewahrt wird. Diese Dokumente wurden dem Deutschen Bundestag zwischenzeitlich übermittelt.

Mit den nach der Gerichtsentscheidung veröffentlichten Informationen aus EZB-Ratsbeschlüssen, Rechenschaftsberichten gegenüber dem Europäischen Parlament, Monats- und Jahresberichten und öffentlichen Äußerungen von Direktoriumsmitgliedern bzw. weiteren Mitgliedern des EZB-Rates dokumentiert der EZB-Rat, dass er bei geldpolitischen Entscheidungen systematisch die Verhältnismäßigkeit mit in Rechnung stellt. Es ist ersichtlich, dass im Zusammenhang mit dem PSPP eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mit einer umfassenden Abwägung der betroffenen Belange und eine Gewichtung der berührten Interessen unter Einbeziehung der Gegenargumente stattgefunden hat.

Die „Zusammenfassung der geldpolitischen Sitzung des Rates der Europäischen Zentralbank“ vom 3./ 4. Juni 2020 macht diese Verhältnismäßigkeitsprüfung nachvollziehbar. Darin wird ausgeführt, dass bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer geldpolitischen Maßnahme unter anderem berücksichtigt werden müsse, inwieweit die Maßnahme einerseits zum Erreichen des geldpolitischen Ziels beitrage, andererseits aber möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringe. Es müsse beurteilt werden, ob es alternative geldpolitische Maßnahmen gebe, die ebenso wirksam und effizient seien und zugleich ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen beabsichtigten und unbeabsichtigten Effekten gewährleisten. Zudem werden die Fokussierung des Mandats der EZB auf das Ziel der Preisstabilität sowie die ergriffenen Schutzmaßnahmen zur Beachtung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung als essenziell angesehen.

Insbesondere auf die Risiken von Anleihekaufprogrammen in einem Niedrigzinsumfeld wurde hingewiesen, etwa der Anreiz für Marktteilnehmer, übermäßige Risiken einzugehen, was letztlich zu Finanzstabilitätsrisiken, der Schwächung der Ertragslage der Banken und damit ihrer Kapitalausstattung sowie der Begünstigung der Finanzierung unwirtschaftlicher Unternehmen durch die Banken führen könnte. Zudem wurde hervorgehoben, dass die niedrigen Zinsen auch für die Einkünfte auf Ersparnisse der privaten Haushalte und der Versicherungsgesellschaften, die bestimmte Nominalrenditen anstrebten, ein Problem darstellten. Diese Risiken wären gemäß den Erwägungen des EZB-Rates aber auch für alternative geldpolitische Maßnahmen, insbesondere Zinssenkungen, ebenso relevant. Gleichzeitig müssten auch die makroökonomischen Effekte auf höhere Löhne und höhere Beschäftigung, die auch das verfügbare Haushaltseinkommen und den Konsum positiv beeinflussen, berücksichtigt werden.

Im EZB-Rat habe Übereinstimmung geherrscht, dass die Vor- und Nachteile der Wertpapierankäufe zwar unterschiedlich gewichtet werden könnten, dass die positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft im Streben nach Preisstabilität die negativen Effekte bislang aber klar übertroffen hätten. Allerdings, so wurde hinzugefügt, sei nicht auszuschließen, dass unerwünschte Effekte im Zeitverlauf zunehmen und letztlich die insgesamt positiven Effekte übersteigen könnten, weshalb ihre regelmäßige Überprüfung und Neubewertung erfolgen.

Der EZB-Rat hat am 23. Januar 2020 eine Überarbeitung seiner geldpolitischen Strategie angekündigt. Er hat hervorgehoben, dass er die Wirksamkeit und die möglichen Nebenwirkungen des in den vergangenen zehn Jahren entwickelten geldpolitischen Instrumentariums überprüfen wird.

2. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Schreiben zur Übersendung der Dokumente an den Deutschen Bundestag dargelegt, dass es der Überzeugung sei,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass der EZB-Rat mit seinem Beschluss seine Verhältnismäßigkeitserwägungen im Hinblick auf das PSPP nachvollziehbar dargelegt habe. Der Beschluss des EZB-Rates in Verbindung mit den zur Verfügung gestellten Unterlagen genüge den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 in vollem Umfang.

III. Der Deutsche Bundestag kommt zu der Schlussfolgerung:

Der Deutsche Bundestag kommt auf Grundlage des Beschlusses des EZB-Rates und der erhaltenen Dokumente der EZB zu dem Ergebnis, dass den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 u.a. – enthaltenen Anforderungen an das Durchführen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Zusammenhang mit dem PSPP entsprochen wird. Die EZB hat zu ihren Entscheidungen zum PSPP eine Prüfung der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der geldpolitischen Maßnahmen vorgenommen. Es sind dabei die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP identifiziert und gewichtet und diese sodann mit den prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung gesetzt und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abgewogen worden.

Der Deutsche Bundestag hält die Darlegung der EZB zur Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für nachvollziehbar und die Vorgaben des Urteils des BVerfG vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 u.a. – somit für erfüllt. Unabhängig davon kommt der Deutsche Bundestag dauerhaft seiner Integrationsverantwortung hinsichtlich geldpolitischer Entscheidungen des EZB-Rats nach.

Berlin, den 30. Juni 2020

Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion

Dr. Rolf Mützenich und Fraktion

Christian Lindner und Fraktion

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.