

Kurzbeiträge

In der Geheimschutzstelle

Andreas Wimmel¹

Mit seinem Urteil vom 5. Mai 2020 stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Rat der Europäischen Zentralbank es versäumt habe, die Verhältnismäßigkeit des Anleihekaufprogramms „Public Sector Purchase Programme“ (PSPP) darzulegen und abzuwägen. Nach Auffassung des Zweiten Senats habe die EZB damit die ihr von den Mitgliedstaaten vertraglich zugewiesenen Kompetenzen in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschritten, sodass ihr Handeln „als Ultra-vires-Akt zu qualifizieren“ sei. Da Bundesregierung und Bundestag fortdauernde Mitverantwortung für die Einhaltung des Integrationsprogramms tragen, werden sie im Rahmen ihrer politischen und rechtlichen Möglichkeiten verpflichtet, auf eine „Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die EZB hinzuwirken“. Sollte die EZB innerhalb von drei Monaten keine einschlägigen Dokumente zur Verhältnismäßigkeit ihrer Beschlüsse vorgelegt haben, so die Richterinnen und Richter, ist es der Deutschen Bundesbank untersagt, als Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken weiterhin Anleihekäufe zu tätigen.²

Nach Medienberichten ist die EZB dieser gerichtlichen Aufforderung inzwischen nachgekommen. In der Sitzung vom 24. Juni 2020 fasste der Rat den Beschluss, der Deutschen Bundesbank zu gestatten, der Bundesregierung mehrere Dokumente zu übermitteln und diese zur inhaltlichen Prüfung an den Bundestag weiterzuleiten.³ Dabei handelt es sich um ein 24-seitiges Protokoll einer Ratssitzung vom 3./4. Juni 2020, das inzwischen auf der Internetseite der

EZB veröffentlicht worden ist, sowie um ältere Berichte und Analysen zu dem beklagten Anleihekaufprogramm aus den Jahren 2014 und 2015.⁴ Besondere Bedeutung kommt dem Protokoll vom 3./4. Juni zu, weil die Ratssitzung nach dem Urteilspruch stattfand und das Bundesverfassungsgericht die vorherigen Ausführungen der EZB zur Verhältnismäßigkeit ihrer Nullzinspolitik als ungenügend bezeichnet hatte. Eine Darlegung und Abwägung, inwieweit die getätigten Anleihekäufe unter Berücksichtigung etwaiger Nebenwirkungen als verhältnismäßig oder gar alternativlos erscheinen, um Preisstabilität in der Eurozone zu gewährleisten, müsste also zuvorderst diesem Papier zu entnehmen sein.

Gemeinsamer Entschließungsantrag

Am 1. Juli 2020 verständigten sich die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag in dieser Angelegenheit. Darin wird auf gerade einmal vier Seiten erklärt, der EZB-Rat habe in den übermittelten Dokumenten die Verhältnismäßigkeit seiner Maßnahmen nachvollziehbar dargelegt. So werde in dem Protokoll vom 3./4. Juni ausgeführt, bei der Prüfung einer geldpolitischen Maßnahme müsse unter anderem berücksichtigt werden, inwieweit „die Maßnahme einerseits zum Erreichen des geldpolitischen Ziels beitrage, andererseits aber möglicherweise unerwünschte Nebenwirkungen mit sich bringe“. Insbesondere auf die Risiken von Anleihekaufprogrammen in einem Niedrigzinsumfeld sei hingewiesen worden, 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“. Trotzdem habe im EZB-Rat 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“.⁵

Nach Auffassung der Antragsteller habe die EZB „die wirtschaftspolitischen Auswirkungen des PSPP identifiziert und gewichtet und diese sodann mit den

¹ Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 – 2 BvR 859/15, Rn. 178, 232, 235; vgl. dazu Christian Calliess, Konfrontation statt Kooperation zwischen BVerfG und EuGH? Zu den Folgen des Karlsruher PSPP-Urteils, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 13/2020, S. 897-904; Martin Höpner, Karlsruhe verdient Anerkennung. Zum PSPP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, in: Wirtschaftsdienst, Heft 6/2020, S. 441-445; kritisch Franz C. Mayer, Der Ultra vires-Akt. Zum PSPP-Urteil des BVerfG v. 5.5. 2020 – 2 BvR 859/15 u.a.; in: Juristenzeitung, Heft 14/2020, S. 725-734.

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, EZB gibt Weg für Kompromiss mit Verfassungsgericht frei, 26. Juni 2020, S. 20.

⁴ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Einblicke in die Geheimpapiere, 1. Juli 2020, S. 17.

⁵ Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank, 1. Juli 2020, BT-Drs. 19/20621, S. 3.

prognostizierten Vorteilen für die Erreichung des definierten währungspolitischen Ziels in Beziehung gesetzt und nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten abgewogen“.⁶ Deswegen komme der Bundestag zu dem Ergebnis, dass den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Anforderungen an das Durchführen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung entsprechen worden sei. Kritisch anzumerken bleibt, dass der Antrag in weiten Teilen eine bloße Zusammenfassung des Protokolls darstellt, ohne zu den Ausführungen des EZB-Urteils selbst inhaltlich Stellung zu beziehen. Der Zweite Senat hatte jedoch explizit eingefordert, der Bundestag müsse nicht nur prüfen, ob die EZB eine Verhältnismäßigkeitsabwägung vorgenommen bzw. nachgeholt habe, sondern seine „Rechtsauffassung gegenüber der EZB deutlich machen“.⁷ Im Urteil findet sich ein ganzes Bündel an wirtschaftlichen Konsequenzen der Anleihekäufe für Mitgliedstaaten, den Bankensektor, einzelne Unternehmen sowie insbesondere für private Haushalte, die gegeneinander abzuwägen wären. Nichts davon wird im Antrag aufgegriffen, sodass eine sachliche Begründung und Rechtfertigung für die Verhältnismäßigkeit der milliardenschweren Anleihekäufe ausbleibt.

Beratung im Bundestag

In der letzten Sitzungswoche vor der Sommerpause ist dieser Antrag in Verbindung mit Anträgen der AfD-Fraktion, der FDP-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE im Bundestag beraten worden. Erst ab Montag, dem 29. Juni 2020, also nur vier Tage vor der Aussprache im Plenum am 2. Juli 2020, waren die Unterlagen der EZB für die Abgeordneten zugänglich. Einige der Dokumente wurden als vertraulich eingestuft und konnten lediglich in der sogenannten Geheimschutzstelle des Bundestages eingesehen werden.⁸ Eine Befassung in den zuständigen Ausschüssen hat laut Tagesordnung nicht stattgefunden. Für die Aussprache war nur eine Dauer von 30 Minuten angesetzt worden, sodass die acht Redner mit jeweils weniger als fünf Minuten Redezeit auskommen mussten. Zwischenfragen und Kurzinterventionen wurden nach dem ersten Redebeitrag nicht mehr zugelassen. Wie die Videoaufzeichnung der

Debatte zeigt, waren die Sitzreihen mitbedingt durch den verspäteten Beginn um 19:30 Uhr nur noch spärlich besetzt. Dadurch war der Bundestag trotz geänderter Geschäftsordnung aufgrund der Corona-Pandemie nicht beschlussfähig, weil weniger als ein Viertel der Mitglieder im Sitzungssaal anwesend war, was allerdings von keiner Fraktion beanstandet wurde. Unmittelbar nach der Aussprache ist der Antrag gegen die Stimmen der AfD-Fraktion bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der übrigen Fraktionen des Hauses angenommen worden.⁹

In der Plenardebatte selbst gingen die Rednerinnen und Redner der vier Antragsfraktionen nur unwesentlich über die knappen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit im Antragstext hinaus. Insbesondere die Vertreter der regierungstragenden Fraktionen, Christian Petry (SPD) und Andreas Jung (CDU/CSU), beschränkten sich auf allgemein gehaltene Aussagen zum EZB-Urteil und dem Anleihekaufprogramm, ohne Argumente für dessen ökonomische Notwendigkeit vorzutragen. Allein die Abgeordnete Dr. Franziska Brantner (Bündnis 90/Die Grünen) rechtfertigte die Anleihekäufe in den Jahren 2014/15 als alternativlos, weil die Mitgliedstaaten wirtschafts- und fiskalpolitisch nicht angemessen auf die Finanzkrise reagiert hätten und deswegen die EZB handeln müssen.¹⁰ Die meisten inhaltlichen Begründungen enthält die Rede von Peter Boehringer (AfD), allerdings selbstverständlich gegen die Einschätzung der EZB und der „Altparteien“ gerichtet, dass Verhältnismäßigkeit bestehe: „Die Folgen der permanenten Manipulation der Staatsanleihenmärkte sind für Sparer, Rentner, Mieter, künftige Steuerzahler sowie Immobilienkäufer verheerend. Es droht das künstliche Aufblähen aller Vermögenmärkte. Die Nullzinsen führen zur Zombifizierung der Wirtschaft und zudem zu Umverteilungen von Arm nach Reich“.¹¹

Einige Abgeordnete haben in persönlichen Erklärungen begründet, warum sie den gemeinsamen Antrag nicht mittragen können. Nach Frank Schäffler und Christian Sauter (beide FDP) seien die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Anleihekäufe

⁶ BT-Drs. 19/20621 (Fn. 5), S. 4.

⁷ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020 (Fn. 2), Rn. 232; vgl. dazu Andreas Wimmel, Handlungspflichten von Bundesregierung und Bundestag nach dem EZB-Urteil, in: *Recht und Politik*, Heft 3/2020, S. 376-381.

⁸ Vgl. Manfred Schäfers/Christian Siedenbiedel, Die EZB nimmt große Hürden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Juni 2020, S. 15.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21283 A. Die Anträge von AfD (BT-Drs. 19/20616), FDP (BT-Drs. 19/20553) und DIE LINKE (BT-Drs. 19/20552) wurden abgelehnt.

¹⁰ Vgl. Dr. Franziska Brantner (Bündnis 90/Die Grünen), in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21281 B.

¹¹ Peter Boehringer (AfD), in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, S. 21277 C.

nicht ausreichend berücksichtigt worden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verlange vom Bundestag mehr als die Bestätigung einer rein formell erfolgten Verhältnismäßigkeitsprüfung seitens der EZB. Stattdessen wäre eine „intensive Befassung hinsichtlich einer materiellen Prüfung der Verhältnismäßigkeit angebracht gewesen“, die aber augenscheinlich nicht erfolgt sei.¹² Eine ähnliche Argumentationslinie ist der Erklärung des Abgeordneten Hans-Jürgen Thies (CDU/CSU) zu entnehmen, der außerdem bemängelt, einige der Unterlagen enthielten umfangreiche Schwärzungen und machten deswegen eine Gesamtbeurteilung unmöglich. Darüber hinaus befassten sich die neueren EZB-Dokumente aus Juni diesen Jahres gar nicht primär mit dem beklagten Anleihekaufprogramm PSPP, sondern mit dem im Rahmen der Covid-19-Pandemie erst im Frühjahr 2020 beschlossenen Notfallankaufprogramm PEPP („Pandemic Emergency Purchase Programme“).¹³

Keine gewissenhafte Prüfung

Insgesamt zeugt diese Praxis nicht von einer gewissenhaften Prüfung, ob und inwieweit die Maßnahmen der EZB als verhältnismäßig beurteilt werden können, und hinterlässt angesichts der kontroversen Reaktionen auf die Entscheidung des Zweiten Senats einen faden Beigeschmack. Selbst wenn man die arbeitsteilige Organisationsweise des Bundestages in Rechnung stellt, sollte den Abgeordneten ausreichend Zeit eingeräumt werden, um sich eine begründete Meinung bilden zu können, zumal wenn sie sich nicht an Beschlussempfehlungen ihrer Fraktionskollegen in den Ausschüssen orientieren können. Eine bloße Einsichtnahme in vertrauliche Unterlagen, die teilweise geschwärzt und in englischer Sprache waren, erschwert eine vertiefte Auseinandersetzung mit der ohnehin schon hochkomplexen Materie. Vermutlich hat nur ein Bruchteil der Abgeordneten diese Mühe auf sich genommen und wusste, worüber er abstimmt. Damit steht die Behandlung der Anleihekäufe durch die EZB in einer unrühmlichen Reihe mit den ersten Finanzhilfen für Griechenland im Mai 2010, die ebenfalls im Eilverfahren verabschiedet worden wa-

ren.¹⁴ Ob der Bundestag seiner Integrationsverantwortung, die sich laut Urteil zu der konkreten Handlungspflicht verdichtet, die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Lichte der Rechtsprechung des Zweiten Senats zu prüfen und öffentlich zu begründen, ausreichend nachgekommen ist, erscheint mindestens als fraglich.

Darüber hinaus wäre ein solcher Schnellschuss nicht einmal notwendig gewesen. Das Bundesverfassungsgericht macht die weitere Beteiligung der Bundesbank an den Anleihekäufen allein davon abhängig, dass die EZB innerhalb von drei Monaten 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.¹⁵ Nirgendwo steht geschrieben, dass Bundesregierung und Bundestag einen solchen Beschluss innerhalb dieser Frist abschließend prüfen müssen. Sollten die Beschwerdeführer daran zweifeln, dass die EZB die gerichtlichen Anforderungen erfüllt hat, können sie eine Vollstreckungsanordnung beantragen, die dann wiederum vom Zweiten Senat zu beantworten wäre.¹⁶ Einer der Kläger, der ehemalige Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, hatte daraufhin angekündigt, umgehend Akteneinsicht beantragen zu wollen.¹⁷ Ob die Bundesbank weiterhin an dem PSPP-Programm hätte mitwirken dürfen, wird also aller Voraussicht nach in Karlsruhe entschieden – ganz gleich, wann und wie sich Berlin positioniert hätte.

¹² Erklärung nach § 31 GO der Abgeordneten Frank Schäffler und Christian Sauter (beide FDP) zu der Abstimmung über den Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank, in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, Anlage 7, S. 21356 B/C.

¹³ Vgl. Hans-Jürgen Thies (CDU/CSU), in: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/170 vom 2. Juli 2020, Anlage 8, S. 21357 B-21358 A.

¹⁴ Siehe dazu Aron Buzogány/Sabine Kropp, Der Deutsche Bundestag im „Tal der Ahnungslosen“? Wissen und Expertise des Parlaments in europäisierten Fachpolitiken, in: Sabine Kropp/Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Opladen 2013, S. 161-182; Andreas Wimmel, Fachliche Expertise und abweichendes Verhalten bei Abstimmungen zur Euro-Krise im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Politikberatung, Heft 3-4/2013, S. 125-136.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020 (Fn. 2), Rn. 235.

¹⁶ So Berichterstatter Peter Huber zu den Urteilsfolgen im Gespräch mit der FAZ; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Genügt die EZB Ihren Anforderungen, Herr Huber?, 29. Juni 2020, S. 19.

¹⁷ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Der Kämpfer lässt sich nicht beruhigen, 1. Juli 2020, S. 5.