ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Siekmann, Helmut

Working Paper

Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank

IMFS Working Paper Series, No. 3

Provided in Cooperation with:
Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Goethe University Frankfurt am Main

Suggested Citation: Siekmann, Helmut (2006) : Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank, IMFS Working Paper Series, No. 3, Goethe University Frankfurt, Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt a. M., https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:30-70339

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/97772

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

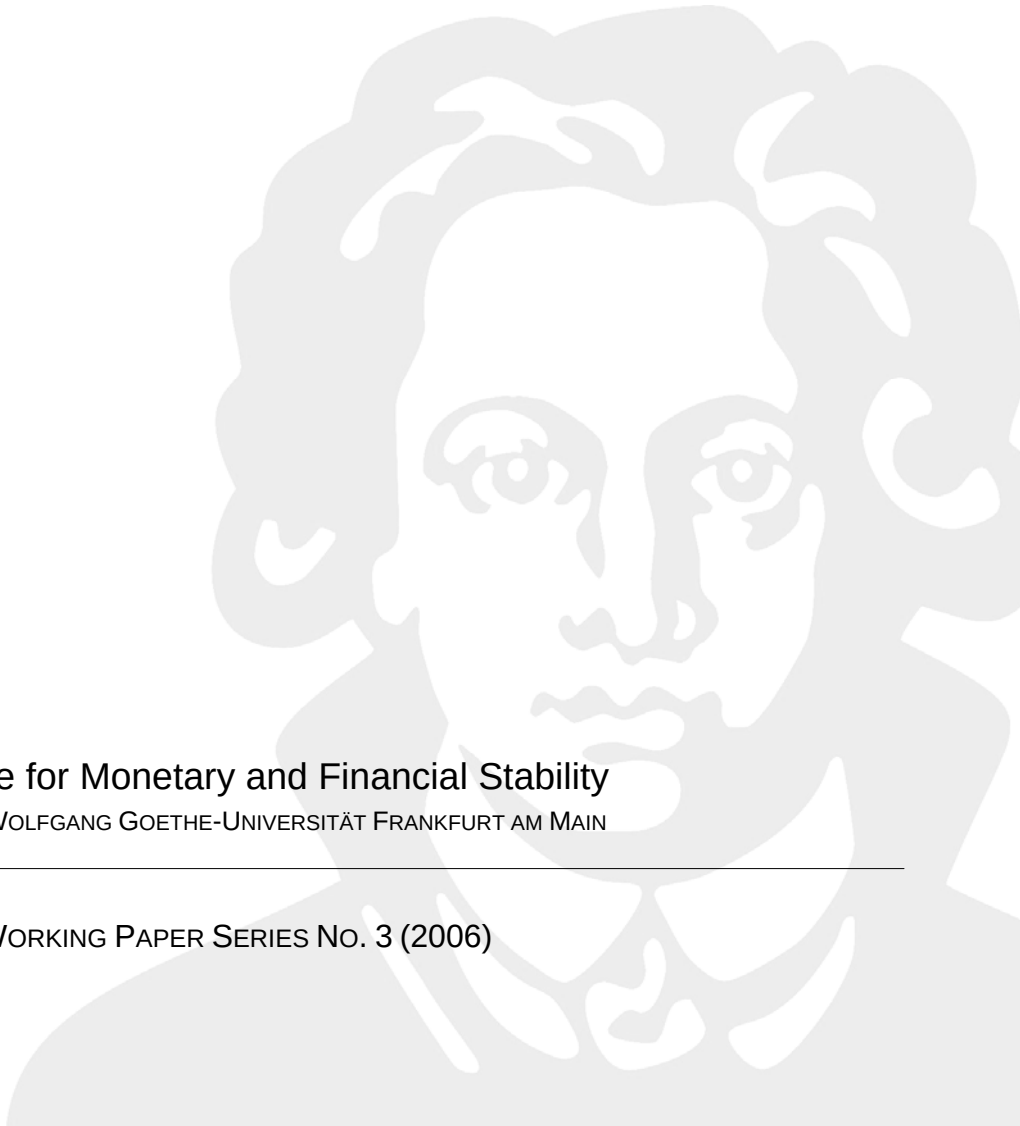
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

HELMUT SIEKMANN

DIE VERWENDUNG DES GEWINNS DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK UND DER BUNDESBANK



Institute for Monetary and Financial Stability
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES NO. 3 (2006)

PROF. DR. HELMUT SIEKMANN

INSTITUTE FOR MONETARY AND FINANCIAL STABILITY
PROFESSUR FÜR GELD-, WÄHRUNGS- UND NOTENBANKRECHT
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT
MERTONSTR. 17
60325 FRANKFURT AM MAIN

TELEFON: (069) 798 - 23664
TELEFAX: (069) 798 - 23651
E-MAIL: GELD-UND-WAEHRUNG@JUR.UNI-FRANKFURT.DE

HELMUT SIEKMANN

DIE VERWENDUNG DES GEWINNS DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK UND DER BUNDESBANK

Institute for Monetary and Financial Stability
JOHANN WOLFGANG GOETHE-UNIVERSITÄT FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES NO. 3 (2006)

Die Verwendung des Gewinns der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank[1]

Prof. Dr. Helmut Siekmann

A. EINFÜHRUNG

Die rechtliche Beurteilung der Verwendung des Gewinns von Zentralbanken bewegt sich im Überschneidungsbereich von:

- Währungsrecht
- Finanzverfassungsrecht und
- Finanzpolitik

Rechtliche Bedenken ergeben sich im Wesentlichen aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Staatsfinanzierung sowie aus der Garantie der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank. Maßgebende Rechtsquellen sind sowohl das Recht der Europäischen Union als auch das deutsche Finanzverfassungsrecht, angereichert um das einfache Haushaltsrecht des Bundes.

Gewinnerzielung und Gewinnverwendung sind bei der gegenwärtigen Rechtslage eines der wichtigsten Scharniere zwischen den unabhängigen Zentralbanken und ihren Trägergemeinwesen. Die begehrlichen Blicke, welche die Politik auf den Bundesbankgewinn wirft, ist ein untrügliches Zeichen für die Gefahr, die daraus für ihre Unabhängigkeit entstehen kann.[2] Die Verwendung von Zentralbankgewinnen zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben mag eine lange Tradition haben, ist aber aus grundsätzlichen finanzverfassungsrechtlichen Erwägungen nicht unproblematisch. Jedenfalls wäre die Grenze zur Verfassungswidrigkeit überschritten, wenn sich der Einsatz hoheitlicher Maßnahmen an ihrem Ertragspotential für den Staatshaus-

---

[1] Vortrag, gehalten am Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann-Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt am Main. Die Vortragsform wurde beibehalten.

[2] Eingehend zu den Gefahren *W. Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 465-467 m.w.N.

halt ausrichtete.

B. Der gesetzliche Rahmen

I. Gewinnausschüttung der Europäischen Zentralbank

Unmittelbare Ansprüche des Bundes auf die Gewinne der Europäischen Zentralbank scheiden aus. Ihre Nettogewinne werden nach Art. 33.1. Buchstabe b der Satzung an die Anteilseigner ausgeschüttet. Alleinige Kapitalinhaber der Europäischen Zentralbank sind aber die Nationalen Zentralbanken, und **nicht die Mitgliedsländer**. Dabei spielt es in diesem Zusammenhang keine Rolle, ob aus § 2 Satz 2 BBankG eine „mittelbare Kapitalbeteiligung" des Bundes[3] abzuleiten ist. Ansprüche gegen die Europäische Zentralbank können sich aus der Kapitalbeteiligung an der Bundesbank jedenfalls nicht ergeben.

Anteilseigner der Europäischen Zentralbank sind auch die Zentralbanken derjenigen Mitgliedsländer, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben. Sie sind allerdings **nicht** an der Gewinnausschüttung beteiligt, da der Begriff „nationale Zentralbanken" in Art. 33.1. der Satzung im Sinne von „Zentralbanken der Mitgliedstaaten, für die keine Ausnahmeregelung gilt" zu verstehen ist, Art. 43.5. der Satzung. „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt", sind die Länder, die außerhalb des Eurosystems stehen, Art. 122 (1) Abs. 1 Satz 2 EGV, Art. 43 der Satzung.[4]

Die ursprüngliche Konzeption der Wirtschafts- und Währungsunion ging davon aus,

---

[3] *J.A. Kämmerer*, in: v.Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 88, Rn. 16.

[4] Nach Art. 122 Abs. 3 EGV sind folgende Vertragsbestimmungen nicht anzuwenden: Nichtanwendbarkeit von Art. 104 Abs. 9 und 11 EGV (Sanktionen im Rahmen der Haushaltsüberwachung), Art. 105 Abs. 1, 2, 3 und 5 EGV (Aufgaben und Befugnisse des ESZB), Art. 106 EGV (Entscheidungsmonopol der EZB über die Ausgabe von Banknoten und Münzen), Art. 110 EGV (Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen der EZB), Art. 111 EGV (Wechselkursfestlegung nach außen), Art. 112 Abs. 2 lit b EGV (aktives und passives Wahlrecht zum EZB-Direktorium).

dass sämtliche Mitglieder der Europäischen Union die gemeinsame Währung, den Euro, einführen würden. Da dies nicht geschehen ist und auch auf längere Sicht kaum damit zu rechnen ist, musste ein Rechtsregime für die Mitgliedsstaaten außerhalb des Eurosystems auf die ursprünglich als einheitlich konzipierten Regelungen aufgesetzt werden. Dadurch ist die umständlich wirkende Begrifflichkeit und Regelungssystematik für die beiden Gruppen von Mitgliedsstaaten zu erklären. Das hat zur Folge, dass derselbe Begriff, wie zum Beispiel „Mitgliedsstaat", unterschiedliche Bedeutungen in den Vorschriften über die Währungspolitik (Art. 105 ff. EGV) haben kann.[5]

Mittelbar können die Mitgliedstaaten dennoch am Gewinn der Europäischen Zentralbank partizipieren, da die Ausschüttungen an die Nationalen Zentralbanken tendenziell deren Gewinn erhöhen und auf diese Weise letztlich in die Kassen der jeweiligen Trägergemeinwesen fließen können.

II. Abführung von Gewinnen der Bundesbank an den Bund

Die Verteilung des Reingewinns der Bundesbank ist in § 27 BBankG geregelt. Die Vorschrift ordnet schlicht an, dass der nach Dotierung von Rücklagen verbleibende „Restbetrag" von dem Reingewinn „an den Bund abzuführen" ist. Abweichungen von dieser Regelung lässt das Gesetz nicht zu.[6] Unter Reingewinn soll in diesem Zusammenhang der „Überschuß der Aktivposten über die Passivposten" der Bilanz zu verstehen sein.[7] Diese Formulierung ist zumindest missverständlich. Es müsste auf die Veränderung dieser Grösse abgestellt werden. Das dürfte aber gemeint sein.

---

[5] Mit dem Ausdruck „Mitgliedstaaten" werden in den entscheidenden Vorschriften nur die Staaten erfasst, die den Euro eingeführt haben, Art. 122 Abs. 4 EGV, Art. 43.3.

[6] *M.C. Hettlage* will den Bundesbankgewinn nicht mehr unter den Begriff „Restbetrag" subsumieren, wenn er eine bestimmte Größe überschreitet und einen nennenswerten Beitrag zur Deckung von „Haushaltslöchern" leisten soll (Zur Ausschüttung der Bundesbankgewinne, ZgesKW 1982, S. 687).

III. Fehlen einer Pflicht zum Verlustausgleich

Eine allgemeine Pflicht, komplementär zu diesen Gewinnverwendungsansprüchen Verluste auszugleichen, besteht nicht. Die Regelung für die **Europäische Zentralbank** ist eindeutig. Art. 33.2. der Satzung, der sich mit Verlusten beschäftigt, beschränkt die Verlustausgleichspflicht auf die „monetären Einkünfte". Eine darüber hinausgehende Pflicht ist nicht vorgesehen.[8]

Im **Bundesbankgesetz** fehlt eine Regelung über den Ausgleich von Verlusten. Ohne gesetzliche Anordnung wird man aber eine allgemeine Pflicht des Trägers einer Einrichtung öffentlicher Verwaltung, namentlich auch einer Anstalt, zur Übernahme von Verlusten dieser Einrichtung nicht bejahen können. Einen dahingehenden Satz des ungeschriebenen allgemeinen Verwaltungsrechts gibt es **nicht**.[9] Entsprechendes gilt für das Staatsorganisationsrecht, auch wenn es durchaus Einstandsrechte und –pflichten in extremen Haushaltsnotlagen der föderativen Partner geben mag.[10] Exis-

---

[7] *v.Spindler/Becker/Starke*, Die Deutsche Bundesbank, Kommentar, 4. Aufl. 1973, § 27 Anm. 1 (S. 475).

[8] *H.K. Scheller*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2003, Art. 33 ESZB-Satzung, Rn. 2, 18, der die genaue Ausgestaltung der Ausgleichsmechanismen beschreibt, die aber nur für eine Übergangszeit bis 2001 vom EZB-Rat beschlossen worden sind (Rn. 20-22).

[9] BVerwGE 64, 248 (257 f.); 75, 318 (324 f.); *J. Oebbecke*, Die Anstaltslast – Rechtspflicht oder politische Maxime?, DVBl. 1981, S. 960 (965); *H. Siekmann*, Die verwaltungsrechtliche Anstalt – eine Kapitalgesellschaft des öffentlichen Rechts?, NWVBl 1993, S. 361 (366 f.), daran anknüpfend *C. Koenig*, Begründen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unabhängig von ihrer Kodifizierung tragfähige Kreditmerkmale öffentlicher Finanzinstitute?, WM 1995, S. 821 (828); *A. Gerick*, Nochmals: Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei kommunalen Sparkassen und Landesbanken, BB 1998, S. 494 (495); a.A.: *Gruson/Schneider*, The German Landesbanken, CBLRev 1995, 337 (390 ff.), *M. Gruson*, Zum Fortbestehen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zur Sicherung der Anleihen von Landesbanken, EuZW 1997, S. 357; *T. Busch*, Die Nachhaftung des Anstalts- bzw. Gewährträgers bei Privatisierung der Rechtsform öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, AG 1997, S. 357 (358); *Thode/Peres*, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei kommunalen Sparkassen und Landesbanken, BB 1997, S. 1749 ff.; offenlassend: *C. Löhr*, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei Sparkassen und Landesbanken als gemeinschaftsrechtswidrige Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG?, Diss. Bochum 2000, S. 24, 26

[10] BVerfGE 86, 148 (263 ff., 269): Zulässigkeit von Bundesergänzungszuweisungen; *P.M. Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 3, 4. Aufl. 2001, Art. 107 Rn. 150; einschränkend: *J.W. Hidien*, Ergänzungszuweisungen des Bundes gem. Art. 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes, 1997, S. 142; *H. Siekmann*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, Art. 107 Rn. 41a.

tenz und Umfang derartiger Pflichten sind aber alles andere als sicher und betreffen nicht das Verhältnis zwischen einer Anstalt des öffentlichen Rechts und ihrem Träger. Bezogen auf Anstalten - und das dürfte die Bundesbank sein - gibt es im Ergebnis eben solche **mit** und solche **ohne** Haftung ihrer Träger. Das hat die jahrelange Diskussion über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung der öffentlich-rechtlich organisierten Geschäftsbanken gezeigt. Die Bundesbank ist eine Anstalt ohne Haftung ihres Trägers. Allenfalls wenn die Funktionsfähigkeit der Bundesbank, zu deren Errichtung und Unterhaltung der Bund nach Art. 88 GG verpflichtet ist, nicht mehr gewährleistet wäre, mag etwas anderes gelten.

Die zur Stützung dieser Auffassung gezogenen Parallelen zu sonstigen Finanzdienstleistungsunternehmen[11] sind indes verfehlt, da sie regelmäßig keine hoheitlichen Aufgaben zu erfüllen haben und es für sie spezialgesetzliche Haftungsregelungen gibt. Entscheidend ist, dass die Bundesbank eine Einrichtung ist, deren Unabhängigkeit in währungspolitischen Fragen gewährleistet ist. Die Anordnung einer Verlustübernahmepflicht könnte in Konflikt mit den Aufgaben einer Währungs- und Notenbank geraten. Sie ist aber auch nicht erforderlich. Fällige Forderungen gegen eine Notenbank stehen rechtlich und ökonomisch der Innehabung von Zentralbankgeld gleich, da eine Notenbank immer liquide ist. Sie kann und darf als einziger Teilnehmer am Wirtschaftsgeschehen die Zahlungsmittel selbst schaffen, mit denen gegen sie gerichtete Forderungen zu begleichen sind. Wenn sie es mit ihren geldpolitischen Aufgaben für vereinbar hält, könnte sie alle Zahlungsverpflichtungen sofort erfüllen, indem sie neue Banknoten drucken lässt. Ein zwingend angeordneter Verlustausgleich durch die Trägergemeinwesen würde automatisch und ohne Rücksicht auf die geldpolitische Lage der Wirtschaft Zahlungsmittel entziehen und die Geldmenge verringern, wäre also weniger effektiv im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Aufgaben.

---

[11] *v.Spindler/Becker/Starke* (Fn. 7), § 27 Anm. 5 (S. 487).

C. Entstehung und ökonomische Einordnung der Gewinne

I. Der Gewinn der Europäischen Zentralbank

Maßgebliche Bedeutung für den Gewinn der Europäischen Zentralbank hat ihr Netto- Zinsertrag. Dieses Einkommen wird im Kern durch die **Differenz** zwischen der Ertragsrate ihrer Devisenguthaben in Dollar und Yen und dem kurzfristigen Euro-Zinssatz bestimmt.[12] Quantitativ sind er jedoch verhältnismäßig gering (Geschäftsjahr 1999: 754 Mio. Euro, 2000: 1,414 Mio. Euro, 2001: 771 Mio.; 2002: 995 Mio. Euro; 2003: 715 Mio. Euro). Größere Bedeutung für das Ergebnis in absoluten Zahlen hatten die Erträge oder Verluste aus Finanzgeschäften und Abschreibungen auf Wertpapierbestände (Geschäftsjahr 1999: -870 Mio. Euro; 2000: 3,4 Mrd. Euro; 2001: 1,4 Mrd. Euro; 2002: 612,5; 2003: -878,7 Mio. Euro).[13]

Insgesamt waren die Reingewinne der Europäischen Zentralbank bisher quantitativ eher unbedeutend. Zum Teil mussten Verluste ausgewiesen werden, wie voraussichtlich auch für das abgelaufene Geschäftsjahr 2004.

Bilanzgewinn (-verlust) der EZB

(in Mrd. Euro)[14]

1999	-0,247
2000	1.990
2001	1.821
2002	1,220
2003	-0,477

---

12 *H.K. Scheller* (Fn. 8), Rn. 8.

13 EZB-Jahresbericht 1999, S. 152; EZB-Jahresbericht 2000, S. 192; EZB-Jahresbericht 2001, S. 202; EZB-Jahresbericht 2002, S. 214; EZB-Jahresbericht 2003, S. 200.

14 EZB-Jahresbericht 1999, S. 150, 152; EZB-Jahresbericht 2000, S. 191 f.; EZB-Jahresbericht 2001, S. 201 f.; EZB-Jahresbericht 2002, S. 213; EZB-Jahresbericht 2003, S. 198.

II. Der Bundesbankgewinn

Bedeutsame Quellen für den Bundesbankgewinn sind:

- die Nettozinserträge
- die Erträge aus Beteiligungen (darunter Gewinnausschüttung der Europäischen Zentralbank)
- das Nettoergebnis aus monetären Einkünften
- die Gewinne aus Gold-, Fremdwährungs- und Wertpapiergeschäften (darunter: Gold- und Devisenverkäufe)

Im Jahr 2003 leistete der Nettozinsertrag mit 3,3 Mrd. Euro den größten Gewinnbeitrag. Beteiligungen erbrachten 201 Mio. Euro gegenüber 639 Mio. Euro im Vorjahr. Realisierte Gewinne aus Gold-, Fremdwährungs- und Wertpapiergeschäften erbrachten 544 Mio. Euro gegenüber 2,1 Mrd. Euro im Vorjahr.[15]

1. Anteile am Gewinn der Europäischen Zentralbank

In der Tendenz kann auch der Gewinn der Europäischen Zentralbank den Bundesbankgewinn erhöhen. Bisher haben die Ausschüttungen aber quantitativ keine nennenswerte Rolle gespielt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass nicht nur Erträge, sondern auch Verluste zu verkraften waren. Für das Geschäftsjahr 2002 stellten die Ausschüttungen der EZB aber immerhin 114 von 639 Mio. Euro Beteiligungserträge.[16]

2. Die monetären Einkünfte

Eine weitere ertragswirksame Verknüpfung zwischen der Europäischen Zentralbank und den Nationalen Zentralbanken ergibt sich aus den Einkünften, die aus der Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken anfallen. Sie werden von der Satzung als **„monetäre Einkünfte“** bezeichnet, Art. 32.1. Der Sache nach handelt es sich um „Seigniorage-Einkommen“[17], also

---

[15] *Deutsche Bundesbank*, Geschäftsbericht 2003, S. 182.

[16] *Deutsche Bundesbank*, Geschäftsbericht 2002, S. 196

[17] *H.K. Scheller* (Fn. 8), Art. 32 ESZB-Satzung, Rn. 4. *O. Issing* definiert „Seigniorage“ als die „realen Erträge, die der Staat bzw. die Notenbank dank des Notenbankmonopols aufgrund der Tatsache erzielen können, dass Private freiwillig zinslos Zentralbankgeld (Basisgeld) halten (Einführung in die Geldtheorie, 13. Aufl. 2003, S. 257.

hauptsächlich aus der Ausgabe von Banknoten.

Da die nationalen Notenbanken als „operativer Arm“ der EZB einen Gutteil der währungspolitischen Aufgaben der EZB ausführen, fallen diese monetären Einkünfte bilanztechnisch bei den nationalen Zentralbanken an. Sie stehen aber wirtschaftlich der EZB zu. Deshalb werden die monetären Einkünfte aller nationalen Zentralbanken zusammengefasst und grundsätzlich entsprechend ihrem Anteil an dem eingezahlten Kapital wieder verteilt, Art. 32.5. der Satzung. Durch diese kompliziert anmutende Operation werden die regionalen Verwerfungen ausgeglichen, die sich aus der Aufgabenerfüllung durch die nationalen Zentralbanken „vor Ort“ und der Einheitlichkeit der Währungspolitik für das **gesamte** Gebiet ergeben. Auf diese Weise können auch die schwer vorhersehbaren Diskrepanzen durch „Banknotenmigration“ ausgeglichen werden.

Quantitativ waren die monetären Einkünfte mit 41 Mio. Euro bei Nettoerträgen von insgesamt 7 Mrd. Euro im Geschäftsjahr 2002 für die Bundesbank[18] nicht bedeutsam und daher auch weniger ein Ansatzpunkt für Begehrlichkeiten, die zu einer Gefahr für die Unabhängigkeit werden können. Im Geschäftsjahr 2003 ergab sich sogar per Saldo ein Aufwand in Höhe von 91 Mio. Euro zu Lasten der Bank bei einem Nettoertrag von 1,982 Mrd. Euro.[19]

Die monetären Einnahmen werden errechnet, indem die monetäre Basis der jeweiligen Zentralbanken mit dem Referenzzinssatz verzinst wird.[20] Das kann ökonomisch so interpretiert werden, als hätte die EZB den nationalen Zentralbanken die monetäre Basis als Kredit zur Verfügung gestellt.

---

[18] Abführung an den gemeinsamen Pool von 2.870 Mio. Euro sowie Anspruch an den Pool in Höhe von 2.911 Mio. Euro, *Deutsche Bandesbank* (Fn. 21), S. 196.

[19] Abführung an den gemeinsamen Pool von 2.483 Mio. Euro sowie Anspruch an den Pool in Höhe von 2.347 Mio. Euro, *Deutsche Bandesbank* (Fn. 22), S. 205.

[20] Beschluss der Europäischen Zentralbank über die Verteilung der monetären Einkünfte der nationalen Zentralbanken der teilnehmenden Mitgliedstaaten ab dem Geschäftsjahr 2002 (EZB/2001/16).

Die monetäre Basis setzt sich aus den geldpolitisch relevanten Größen einer Zentralbankbilanz zusammen. Die wichtigsten sind:

- Banknotenumlauf (Passivposten 1 der BBankG Bilanz) und
- Verbindlichkeiten in Euro aus geldpolitischen Operationen gegenüber Kreditinstituten im Euro-Währungsgebiet (Passivposten 2 der BBankG Bilanz)

Hinzu kommen noch weitere Passivposten der Bundesbankbilanz, die quantitativ weniger bedeutsam sind:

- Verbindlichkeiten gegenüber der EZB aus Solawechseln (Passivposten 9.1 der BBankG Bilanz)
- Verbindlichkeiten aus der Verteilung des Euro-Banknotenumlaufs innerhalb des Eurosystems (Passivposten 9.2 der BBankG Bilanz)
- die Nettoverbindlichkeiten aus TARGET-Konten (enthalten in Passivposten 9.3 „sonstige Verbindlichkeiten“ der BBankG Bilanz).

Als Referenzzinssatz wird der jeweilige Hauptrefinanzierungssatz verwendet.[21]

Ab dem Jahr 2003 erfolgt die Bemessung des Betrags der monetären Einkünfte auf der Grundlage der tatsächlichen Einkünfte einer jeden nationalen Zentralbank, die sich aus den gesondert erfassten Vermögenswerten ergeben, die sie als Gegenposition zu ihrer monetären Basis hält. Die gesondert erfassten Aktiva setzen sich aus folgenden Positionen zusammen:

- Forderungen aus geldpolitischen Operationen an Kreditinstitute im Euro-Währungsgebiet (Aktivposition 5)
- Forderungen aus der Übertragung von Währungsreserven an die EZB (Aktivunterposition 9.2)
- Forderungen aus der Verteilung des Euro-Banknotenumlaufs innerhalb des Eurosystems (Aktivunterposition 9.3)
- Sonstige Forderungen (Aktivunterposition 9.4).[22]

Von dem so berechneten Betrag werden alle Zinsaufwendungen abgezogen, die von

---

[21] *Deutsche Bandesbank*, Geschäftsbericht 2002, S. 196.

[22] *Deutsche Bandesbank*, Geschäftsbericht 2003, S. 204 f.

einer nationalen Zentralbank auf die genannten Passivpositionen geleistet worden sind. Der Gesamtbetrag der danach abgeführten monetären Einkünfte wird am Ende des Geschäftsjahres an die nationalen Zentralbanken entsprechend ihrem Kapitalanteil verteilt.

3. Die Einnahmen aus Verkäufen von Gold- und Devisenreserven

Im Geschäftsjahr 2003 wurden Nettoerträge aus Verkäufen von Gold in Höhe von 48 Mio. Euro, von US-Dollar in Höhe von 5 Mio. Euro und von Wertpapieren in Höhe von 584 Mio. Euro realisiert.[23] Im Vorjahr lauteten die entsprechenden Beträge: Gold: 91 Mio. Euro, US-Dollar: 889 Mio. Euro und Wertpapiere: 1 Mrd. Euro.[24]

III. Ökonomische Klassifizierung

In der ökonomischen Theorie ist zwischen Gewinnen im **ökonomischen Sinne** und im **buchhalterischen** Sinne zu unterscheiden. In beiden Fällen ergibt er sich als Residualgröße aus der Differenz zwischen Erlösen und Kosten. Der entscheidende Unterschied ist der Ansatz der Opportunitätskosten des eingesetzten Eigenkapitals, da das Fremdkapital im Zweifel zu verzinsen ist und so den buchhalterischen Gewinn mindert. Kapitals. Langfristig wird sich auf einem Wettbewerbsmarkt der ökonomische Gewinn auf Null einstellen, da das eingesetzte Kapital zu Marktsätzen verzinst wird, aber auch nicht mehr.[25] Etwas anderes gilt auf monopolistischen Märkten. Wenn also Gewinne im ökonomischen Sinne zu verzeichnen sind, ist das ein Zeichen von Marktmacht.

Wenn überhaupt, ist die währungspolitische Tätigkeit mit der eines Marktteilnehmers mit Marktmacht zu vergleichen, jedenfalls wenn hoheitliche Instrumente zum Einsatz kommen. Insoweit spiegeln die Gewinne der Bundesbank zumindest teilwei-

---

[23] *Deutsche Bandesbank*, Geschäftsbericht 2003, S. 203.

[24] *Deutsche Bandesbank*, Geschäftsbericht 2002, S. 195.

[25] *Pindyck/Rubinfeld*, Microeconomics, 5. Aufl. 2001, S. 273.

se ihre Monopolmacht wider und wirken im Effekt wie eine Besteuerung des Geldverkehrs. Soweit die hoheitliche Betätigung, aus der die Erträge fließen, auf Befehl und Zwang beruhen, liegt schon überhaupt keine marktmäßige Transaktion vor und der Begriff „Gewinn“ passt vollends nicht mehr.[26]

Die durch die „Monopolgewinne“ anfallenden Belastungen erhöhen die Transaktionskosten und sind deshalb prinzipiell schädlich im Sinne der Wohlfahrtsökonomie. Die sich daraus ergebenden Belastungen des privaten Sektors sind zudem intransparent und verzerren die Signalwirkung der relativen Preise. Quantitativ handelt es sich durchaus nicht um zu vernachlässigende Größen:

Bilanzgewinn (Jahresüberschuss) der Bundesbank

(in Mrd. Euro)[27]

1993	9,634
1994	5,554
1995	5,590
1996	4,822
1997	12,393
1998	8,298
1999	3,903
2000	8,353
2001	11,238
2002	5,437
2003	0,248
2004 (voraussichtlich)[28]	0,0

[26] Das Bundesverfassungsgericht spricht deshalb auch zutreffend von einem „sogenannten“ Bundesbankgewinn, BVerfGE 79, 311 (356).

[27] Geschäftsbericht 1993, S. 139; Geschäftsbericht 1994, S. 151; Geschäftsbericht 1995, S. 157; Geschäftsbericht 1996, S. 173; Geschäftsbericht 1997, S. 173; Geschäftsbericht 1998, S. 185; Geschäftsbericht 1999, S. 175; Geschäftsbericht 2000, S. 171; Geschäftsbericht 2001, S. 195; Geschäftsbericht 2002, S. 175; Geschäftsbericht 2003, S. 181.

[28] FAZ v. 7. Januar 2005, S. 12.

D. Staatsfinanzierung durch Bundesbankgewinne

§ 27 BBankG ist ein Relikt aus einer Zeit, als sich der Zentralstaat im Wesentlichen nicht aus Steuern finanzieren durfte und auch die übrigen öffentlichen Haushalte zu einem großen Teil durch die Einnahmen aus öffentlichen Unternehmen mit tatsächlicher oder rechtlicher Monopolstellung (vor allem Eisenbahnen) finanziert wurden. Zudem ist noch eine Orientierung an den Rechtsverhältnissen der alten Reichsbank zu erkennen mit ihren Anklängen an eine privatrechtlich organisierte Kapitalgesellschaft. Die Reichsbank hatte private Anteilsinhaber, welche die Anteilsscheine mit hohem Agio erworben hatten und auf eine Verzinsung ihres eingebrachten Kapitals drängten. Insoweit verhielt sich das Reich wie diese privaten Anteilseigner. Noch vor Dotierung der Rücklagen genehmigte es sich und für die übrigen Anteilsinhaber eine Vorabdividende von 3,5%. Wenn der Reingewinn nicht die 3,5% erreichte, war er aus dem „Reservefonds“ entsprechend zu ergänzen.[29]

Die dahinter stehende Vorstellung von der Ausnutzung von Hoheitsrechten zur Einnahmenerzielung („nutzbare Regalien“) und der Einsatz von gesellschaftsrechtlichen Konstruktionen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben entstammt dem vormodernen Staatsdenken und gerät in Konflikt mit den modernen finanzverfassungsrechtlichen Prinzipien des Steuerstaates. Sie ist auch kaum mit den Anforderungen einer rechtsstaatlichen Verwaltung zu vereinbaren.

I. Hoheitliche Tätigkeiten als Einnahmequelle des Staates

Die grundlegenden Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken sind **hoheitlicher Natur.** Dazu gehören nach Art. 105 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 1 EGV:

---

[29] *P. Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Bd., 5. Aufl. 1913, S. 144 Fn. 3.

- die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Gemeinschaft
- die Durchführung von Devisengeschäften
- die Verwaltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten
- die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme.

Die EZB hat darüber hinaus das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Banknoten innerhalb der Gemeinschaft zu genehmigen, und darf selbst Banknoten ausgeben, Art. 106 Abs. 1 EGV.

An dieser Einordnung ändert sich nichts, wenn die Aufgaben im Einzelfall privatrechtlich, mit „marktkonformen" Instrumenten erfüllt werden. Auch Offenmarktgeschäfte sind ausdrücklich an die Ziele des ESZB und die Erfüllung seiner Aufgaben geknüpft, Art. 18 der Satzung. Sie dürfen deshalb nicht Erwerbszwecken dienen.[30] Erst recht gilt die Zuordnung zum Hoheitsrecht, wenn öffentlich-rechtliche Instrumente, wie der Anordnung von Mindestreservesätzen,[31] eingesetzt werden.

Soweit die Zentralbanken auch sonstige Geschäfte betreiben dürfen, wie Bankgeschäfte mit jedermann nach § 22 i.V.m. § 19 Nr. 2-7 BBankG, darf es sich nur um zusätzliche Tätigkeiten handeln, die eindeutig ihrem eigentlichen Existenzgrund, Geld- und Währungspolitik zu betreiben, unterzuordnen sind. Art. 24 der Satzung erlaubt Geschäfte der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken, die nicht „mit ihren Aufgaben verbunden" sind, nur für ihren „eigenen Betrieb und für ihre eigenen Bediensteten".

Bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben ist die Gewinnerzielung ein **Fremdkörper**. Sie mögen bei marktmäßigem Handeln anfallen, dürfen aber keine entscheidungsrelevante Größe sein. Das vorrangige Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität, aber auch die Verfolgung der sonstigen Ziele des Art. 105 Abs. 1 EGV sind ohne jegliche Rentabilitätserwägungen zu verfolgen. Das bedeutet allerdings nicht, dass dabei unwirtschaftlich gehandelt werden dürfte. Wirtschaftlichkeit kann aber auch verwirk-

---

[30] Vgl. *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 486 für die Bandesbank bei ähnlichem Wortlaut der Vorschrift.

[31] BVerwGE 41, 334 (342 f.).

licht werden, wenn das angestrebte Ziel mit dem geringsten Ressourceneinsatz verwirklicht wird. Gewinne brauchen dabei nicht anzufallen.

Bei Beachtung dieser Vorgaben, kann **die bloße Anordnung der Gewinnabführung** wie in § 27 BBankG aber noch nicht als Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Regeln der Staatsfinanzierung bewertet werden. Ähnlich wie Geldbußen oder Geldstrafen müssen die Überschüsse an irgend einer Stelle etatisiert werden. Nur dürfen Ertragsgesichtpunkte keinesfalls und in keiner Weise in die Entscheidungen einfließen, mit denen die Europäische Zentralbank und die Bundesbank ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen.

II. Vereinbarkeit mit dem Steuerstaatsprinzip

Der moderne Staat ist Steuerstaat und muss es aus verfassungsrechtlichen Gründen möglicherweise auch sein. Nennenswerte Einnahmen aus hoheitlicher Tätigkeit zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben darf es in einem solchen System der Staatsfinanzen nicht geben. Welche konkreten Vorgaben für die Staatsfinanzierung daraus abzuleiten sind, ist weitgehend ungeklärt. Nicht selten handelt es sich um bloße Postulate der Wissenschaft und nicht um strikte Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Weitgehende Einigkeit besteht jedenfalls insoweit, dass nichtsteuerliche Einnahmen einer besonderen Rechtfertigung bedürfen.[32]

Es ist bereits dargelegt worden, dass die Gewinne der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank im Wesentlichen nicht Erträge sind, die marktmäßig im Wettbewerb erzielt worden sind und als solche gerechtfertigt werden könnten. Der Regierungsentwurf des Bundesbankgesetzes von 1956 begründete die Zuführung des Gewinns an den Bund denn auch damit, dass er „der Träger der Währungshoheit sei, der das Notenbankmonopol verliehen und die Währungsdeckungslast zu tragen“ habe.[33] Die Formulierung zeigt, dass die Entwurfsverfasser ebenfalls noch in den überholten

---

[32] Str., nähere Einzelheiten bei *H. Siekmann* (Fn. 10), vor Art. 104a, Rn. 44-47.

Kategorien einer billigen, da zinslosen Kreditaufnahme durch die Ausgaben von Banknoten dachten, die nunmehr wieder beim Zentralstaat angesiedelt werden sollte.

Im Schrifttum ist dagegen schon früh zu Recht vor allem vor der Verwendung des Begriffs „Notenbankmonopol“ gewarnt worden. Die hoheitliche Tätigkeit der Bundesbank, die gänzlich andersartig sei, als „die monopolistische Tätigkeit des Staates auf dem Handelsgebiet, stehe eindeutig im Vordergrund.[34] Die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch die Bundesbank muss daher jegliche Reminiszenzen an die alten „nutzbaren“ Monopole und Regalien als Instrument der Staatsfinanzierung ausschließen.

Gleichwohl wird man letztlich in der Gewinnabführungsregelung keinen Verstoß gegen **finanzverfassungsrechtliche Maximen** der Staatsfinanzierung sehen können, da der Verfassunggeber von der (finanzverfassungsrechtlichen) Zulässigkeit derartiger Einnahmen für den Staat ausging. Zur Zeit der Bank deutscher Länder waren es die Länder, die an den Gewinnen der Notenbank partizipierten. Aber schon bei den Beratungen im parlamentarischen Rat war klar zum Ausdruck gekommen, dass die Gewinne der Notenbank dem Zentralstaat zustehen müssten.[35] Im Übrigen wurden sie ganz selbstverständlich als eine gern gesehene Einnahmequelle für den Staat betrachtet. In einigen Entwürfen des Grundgesetzes waren sie sogar ausdrücklich als Einnahme zur Deckung der Ausgaben des Bundes aufgeführt.[36] Selbst wenn die entsprechende Bestimmung in der Abschlussphase der Beratungen wieder gestrichen wurde, ändert das nichts an der Einschätzung der Bundesbankgewinne als erlaubte Quelle der Staatsfinanzierung. Die ausdrückliche Erwähnung der Gewinne erfolgte

---

33 BT-Drucks. 2/2781, S. 42.

34 *v.Spindler/Becker/Starke* (Fn. 7), § 27 Anm. 4 (S. 481).

35 Abg. *Höpker-Aschoff* in der 2. Sitzung des Finanzausschusses vom 16. September 1948, Sten.-Prot., S. 4, abgedruckt in: *H.P. Schneider* (Hrsg.), Das Grundgesetz, S. 598 (599).

36 Art. 122 in der Fassung der 1. und 2. Lesung des Hauptausschusses: „Zur Deckung der Ausgaben des Bundes ... dienen folgende Einnahmen: ... der Anteil am Gewinn der Bundesnotenbank“; Art. 122 in der Fassung des Redaktionsausschusses: „Anteil am Gewinn der Bundes-Währungs- und -Notenbank“. Diese Fassung findet sich auch noch in der dritten Lesung des Hauptausschusses.

lediglich deshalb, weil es noch keine „Bundes-Währungs- und –Notenbank“ gab.[37]

III. Anrechnung der Bundesbankgewinne auf die Kreditaufnahmegrenzen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Vereinnahmung des Bundesbankgewinns durch den Bund wohl noch mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu vereinbaren ist, wenn die angegebenen Vorbehalte beachtet werden. Es bleibt dann aber zu überlegen, ob es sich bei dieser Einnahme um eine Kreditaufnahme im Sinne von Art. 115 Abs. 1 GG handelt. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Verwendung des „sogenannten Bundesbankgewinns zur Ausgabenfinanzierung“ als „in der Wirkung einer Kreditaufnahme bei der Notenbank ohne Zins- und Tilgungsverpflichtung gleichkommend“ eingestuft.[38] Gleichwohl dürfte die Vereinnahmung des Bundesbankgewinns keine Kreditaufnahme im Sinne von Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sein. Sie ist nicht mit einer Rückzahlungsverpflichtung verbunden. Das ist auch im Hinblick auf die intertemporale Lastenverteilung ein entscheidender Unterschied. Sie ist daher bei der Berechnung der Höchstgrenze der Kreditaufnahme nicht mit einzubeziehen.[39]

E. Bundesbankgewinne und die Währungspolitik der Europäischen Zentralbank

Nachdem die Gewinne der Bundesbank längere Zeit keine nennenswerte Bedeutung für den Bundeshaushalt gespielt hatten, waren sie für mehrere Jahre ein wichtiger

---

[37] In der 57. Sitzung des Hauptausschusses am 5. Mai 1959 wurde die gesamte Bestimmung mit nichtssagender Begründung gestrichen; Abg. *Höpker-Aschoff*, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Drs. 850 und 854), erstattet von den Berichterstattern des Hauptausschusses, Anlage zum Stenographischen Bericht der 9. Sitzung vom 6. Mai 1949, S. 54, abgedruckt in: H.P. Schneider (Hrsg.), Das Grundgesetz, S. 1098 (1099).

[38] BVerfGE 79, 311 (356).

Beitrag zum (formalen) Haushaltsausgleich:

Veranschlagte Nettokreditaufnahme des Bundes[40]
(in Mrd. Euro)

1993	34,6
1994	35,4
1995	25,1
1996	30,6
1997	36,2
1998	28,8
1999	27,4
2000	25,3
2001	22,4
2002	34,6
2003	43,4
2004	43,5

[39] BT-Drucks. 11/6939, S. 8; *W. Höfling* (Fn. 2), S. 184; *H. Siekmann* (Fn. 10), Art. 115 Rn. 23; wohl auch *O. Gandenberger*, Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung, FinArch n.F. Bd. 48 (1990), S. 28 (48), der aber durchaus Parallelen sieht.

[40] Unter Berücksichtigung der Nachtragshaushalte.

Veranschlagtes Haushaltsvolumen des Bundes
(in Mrd. Euro)[41]

1993	234,3
1994	245,5
1995	244,3
1996	230,8
1997	227,5
1998	233,7
1999	248,3
2000	244,8
2001	244,0
2002	252,5
2003	260,2
2004	257,3

Haushaltstechnisch wurden sie seit Gründung der Bundesbank wie ordentliche Einnahmen zur Finanzierung der allgemeinen Staatsausgaben als schlichte Einnahme in den Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) eingestellt.[42] Für den Haushalt 2005 kommt der Veranschlagung eines Gewinns von 2 Mrd. Euro, obwohl möglicherweise der Gewinn tatsächlich Null betragen wird,[43] entscheidende Bedeutung zu, da sich die für 2005 geplante Kreditaufnahme hart an der Grenze der Verfassungswidrigkeit bewegt. Dementsprechend groß ist der Druck führender Politiker auf die

---

41 Unter Berücksichtigung der Nachtragshaushalte.

42 *Bundeshaushaltsplan 1958*, Kapitel 60 02, Titel 37 „Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank", Soll 1957: 52,1 Mio. DM, Soll 1958: 42, 3 Mio. DM; *Bundeshaushaltsplan 1972*: Kap. 60 02, Titel 121 04 „Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank", Soll 1971: 200 Mio. DM, Soll 1972: 0,00; *Bundeshaushaltsplan 1982*, Kap. 60 02, Titel 121 04 „Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank", Soll 1981: 2, 270 Mrd. DM, Soll 1982: 10, 5 Mrd. DM; *Bundeshaushaltsplan 2004*, Kap. 60 02, Titel 121 04 „Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank", Soll 2003: 3,5 Mrd. Euro, Soll 2004: 3,5 Mrd. Euro.

43 FAZ vom 7.1.2005, S. 12.

Bundesbank, Gewinne auszuweisen, welche ihre haushaltspolitischen Erwartungen erfüllen.

Aus der Sicht der Politik könnte dies auch durch den Verkauf von Gold- und Devisenreserven geschehen. Dass es sich dabei um den Versuch handelt, eine unsolide Finanzpolitik zu alimentieren, wird nur schlecht damit kaschiert, dass die Erlöse unmittelbar zur Finanzierung wichtiger Zukunftsprojekte eingesetzt oder in eine Stiftung überführt werden sollen. Eine solche Vorgehensweise wäre mit dem haushaltsrechtlichen Non-Affektationsprinzip nicht zu vereinbaren. Diesem Haushaltsgrundsatz kommt indes kein Verfassungsrang zu,[44] Er könnte deshalb einfachgesetzlich umgangen werden. Die diskutierte Zweckbindung von Erlösen aus Goldverkäufen ist aber, auch wenn sie einfachgesetzlich festgeschrieben wird, nicht mehr als eine unverbindliche Absichtserklärung. Sie könnte durch nachfolgende Gesetze leicht wieder aufgehoben werden.

I. Zuständigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken

Weder der Bundesregierung noch dem Bundestag steht es zu, auf die Komponenten einzuwirken, die zur Entstehung des Bundesbankgewinns führen, soweit es sich um Entscheidungen mit währungspolitischer Relevanz handelt. Das gilt namentlich auch für die Entscheidung über den Verkauf von Gold- und Devisenreserven. Dafür ist **ausschließlich** das Europäische System der Zentralbanken zuständig.[45] Art. 105 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich überträgt dem Europäischen System der Zentralbanken die „grundlegende Aufgabe“, die „offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten“. Das folgt auch aus Art. 31.2. der Satzung, der den Mitgliedstaaten lediglich das Halten und Verwalten von Arbeitsguthaben gestattet. Unter „Halten“ und „Verwalten“ ist dabei die **uneingeschränkte Verfügungsbefugnis** zu

---

[44] Vgl. *H. Siekmann* (Fn. 10), Art. 110 Rn. 103.

[45] *C. Kroppenstedt*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2003, Art. 31 ESZB-Satzung, Rn. 23.

verstehen. Auch wenn die Währungsreserven der Nationalen Zentralbanken nach der Gründung der Europäischen Zentralbanken nicht mehr die geldpolitische Bedeutung haben wie vor diesem Zeitpunkt, bleiben sie angesichts der Nachschusspflicht der Nationalen Zentralbanken[46] von Bedeutung.

Jede – wie auch immer geartete – Einflussnahme der Regierungen auf die Währungsreserven ist daher unzulässig. Erlöse aus Gold- und Devisenverkäufen mögen als Stiftungskapital eingesetzt werden, doch muss die Bundesbank und die Europäische Zentralbank als Genehmigungsinstanz dahingehende Entscheidungen frei und unbeeinflusst selbst treffen. Ein Anspruch oder eine Anwartschaft des Bundes auf diese Vermögensgegenstände besteht nicht.

II. Gefährdung der geldpolitischen Ziele

Die Abführung von Zentralbankgewinnen an den Staat, stellt zwar keine nach Art. 101 EGV strikt verbotene - Kreditaufnahme des Staates bei der Zentralbank dar,[47] doch hat sie ähnliche geldpolitische Wirkungen.[48] Es wird dadurch letztlich kaufkraftwirksames Zentralbankgeld geschaffen, allerdings nicht zwangsläufig und nicht immer in vollem Umfang, da einzelne, hinter den Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung stehende Transaktionen zuvor der Wirtschaft Zentralbankgeld entzogen haben. Für sich genommen, ist die Feststellung aber richtig, dass mit der Gewinnausschüttung der Geldkreislauf mit zusätzlichem Zentralbankgeld versorgt wird.[49] Damit werden über Multiplikatorwirkungen weitere Geldschöpfungsmöglich-

---

[46] Art. 28.1 Satz 2 der Satzung legt fest, dass das Kapital der EZB durch einen Beschluß des EZB-Rates mit qualifizierter Mehrheit erhöht werden kann. Zur Durchführung derartiger Kapitalerhöhungen ist bereits eine Verordnung der EG erlassen worden (Nr. 1009/2000 über Kapitalerhöhungen der EZB vom 8. Mai 2000, Abl. 2000 Nr. L 115, S. 1.

[47] So der Standpunkt der Bundesregierung, BT-Drucks. 11/6939, S. 8; zust. *W. Höfling* (Fn. 2), S. 185; *H. Siekmann* (Fn. 10) Art. 115 Rn. 23 Fn. 51; *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2000, Art. 115 Rn. 14.

[48] Noch strikter BVerfGE 79, 311 (356).

[49] *Görgens/Ruckriegel/Seitz*, Europäische Geldpolitik, 3. Aufl. 2003, S. 299 f.

keiten ermöglicht.[50] Diese - bei entsprechender gesetzlicher Ausgestaltung - automatisch wirkenden Mechanismen können negative geldpolitische Folgen haben. Dadurch wird die Europäische Zentralbank unter Umständen zu einem geldpolitischen Gegensteuern gezwungen, das nicht der geldpolitischen Situation angemessen ist.[51] Das gilt auch für den Vorschlag des Sachverständigenrates, die periodisch anfallenden Zentralbankgewinne in einen Fonds einzuzahlen und daraus jährlich einen gleich hohen Betrag an den Bundeshaushalt abzuführen.[52]

Um diese misslichen Konsequenzen zu vermeiden, ist erwogen worden, der Bundesbank das Recht einzuräumen, die Ausschüttung eines **ausgewiesenen Gewinns** aus geldpolitischen Gründen zu verweigern.[53] Dieser Ausweg aber war mit dem klaren Wortlaut des Gesetzes nicht zu vereinbaren und eine Ableitung aus höherrangigem Recht musste ausscheiden, weil die Aufgabe der Währungssicherung in ihren Detailausprägungen allein auf einfachgesetzlichen Regelungen beruhte. Es wurde aber auch erwogen, den Gewinn durch Bildung von Sonderrücklagen zu verringern. Aber auch das wäre als Umgehungsversuch zumindest fragwürdig. Die geltende Fassung von § 26 Abs. 4 Satz 2 BBankG befasst sich jetzt detaillierter mit der Bildung von Passivposten und sieht eine derartige Rücklagenbildung nicht vor. Immerhin könnte nach der Neufassung von Art. 88 GG die undifferenzierte Gewinnablieferungspflicht des § 27 BBankG in Widerspruch zu den neuen europarechtlichen und verfassungs-

---

[50] *D. Dickertmann*, Die Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundesbank, Wirtschaftsdienst 1981, S. 299 (306); *W. Höfling* (Fn. 2), S. 461; *H. Siekmann* (Fn. 10), Art. 115 Rn. 23.

[51] *D. Kath*, Defizitfinanzierung durch Zentralbankgewinne?, List Forum 11 (1981/82), S. 199 (207); *D. Dickertmann*, Bundesbankgewinne – Gewinn für den Bundeshaushalt, WiST 1982, 36 (39); *O. Issing*, Gewinnabführung der Notenbank, in: Festschrift W. Ehrlicher, 1985, S. 165 ff.; *W. Höfling* (Fn. 2), S. 270 f.; *H. Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, Art. 115 Rn. 8 a; nicht mehr in der Neukommentierung; *H. Siekmann* (Fn. 10), Art. 115 Rn. 23; zust. *W. Heun* (Fn. 47), Rn. 14. Die problematischen geldpolitischen Wirkungen werden auch von *H. Faber*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Alternativkommentar], 3. Aufl. 2001, Art. 88 (Loseblatt: 2002) Rn. 37 anerkannt.

[52] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 4. Juli 1981.

[53] *K.P. Follak*, Währungssicherung und Gewinnabführungspflicht, BayVBl 1982, S. 270 (273), aber Zuweisung an „Sonderrücklagen"; *M.C. Hettlage* (Fn. 6), S. 691 f.; dagegen: *v.Spindler/Becker/Starke* (Fn. 7), § 27 Anm. 1 (S. 475): „bindender Gesetzesbefehl für die Bundesbank",

rechtlichen Vorgaben stehen.

III. Vereinbarkeit mit den Unabhängigkeitspostulaten

1. Der Ausweis von Gewinnen

Es bedarf daher einer näheren Prüfung, ob die gesetzliche Regelung über die Abführung der Bundesbankgewinne an den Bund mit der in Art. 108 EGV europarechtlich und in Art. 88 Satz 2 BBankG verfassungsrechtlich normierten Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken[54] zu vereinbaren ist.

Bei der Beurteilung ist zunächst zu berücksichtigen, dass es sich nicht um ad-hoc Eingriffe handelt, sondern um eine allgemeine Regel, deren Wirkungen voraussehbar sind. Die währungspolitischen Instanzen können bei absehbaren Konflikten rechtzeitig gegensteuern. Darüber hinaus dürfte die **quantitative Dimension** der Gewinne auch in den Zeiten reicherer Erträge im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Geldmengenänderungen so gering sein, dass nicht von einer ernsthaften Gefahr für die geldpolitische Entscheidungsfreiheit gesprochen werden kann.[55]

Das eigentlich missliche sind aber bisher nicht so sehr die tatsächlichen Auswirkungen der Gewinnabführung, sondern die **Anreizstruktur** für die politischen Entscheidungsträger. Wenn die Bundesbankgewinne der letzte Rettungsanker sind, um einen auch nur näherungsweise verfassungskonformen Haushalt vorzulegen, bekommt die Frage eine andere Dimension. Die Verknüpfung mit dem Finanzverfassungsrecht tritt

---

dessen Nichteinhaltung dienstrechliche Konsequenzen bis hin zur Kündigung des Anstellungsvertrages haben kann; *W. Höfling* (Fn. 2), S. 466.

54 Näher zu Umfang und Herleitung der Unabhängigkeitspostulate *H. Siekmann*, Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, Working Paper Nr. 035 des Instituts for Law and Finance and der Universität Frankfurt am Main, 2005, S. 20 ff.

55 So auch *v.Spindler/Becker/Starke* (Fn. 7), § 27 Anm. 4 (S. 481), allerdings bei deutlich geringeren Ausschüttungszahlen; sehr viel kritischer *D. Dickertmann* (Fn. 50). S. 307, der trotz seiner differenzierenden liquiditätstheoretischen Bewertung der Bundesbankgewinne ausdrücklich davor warnt, den „Einfluß der Gewinnausschüttung auf die Zentralbankgeldmengen-Steuerung zu verharmlosen“.

stärker in den Vordergrund. Letztlich läuft es auf die Frage hinaus, ob Zentralbankgewinne dazu dienen dürfen, eine fragwürdige Finanzpolitik des Bundes und eine ansonsten verfassungswidrige Nettoneuverschuldung zu ermöglichen. Für die Einhaltung der Konvergenzkriterien wäre die Frage eindeutig mit „nein“ zu beantworten, da Erlöse aus Vermögensveräußerungen außer Ansatz bleiben müssen. Für das nationale Verfassungsrecht ist eine derartige Festlegung de lege lata aber nicht so eindeutig möglich.

Die fast wöchentlich aus den Medien zu entnehmenden Einwirkungsversuche von Seiten der Politik verstoßen gegen die europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Unabhängigkeitsgarantien. Namentlich der Schutz von Art. 108 Satz 2 EGV setzt sehr weit im Vorfeld an. Schon der Versuch, die Mitglieder der Beschlussorgane „zu beeinflussen“ ist verboten. Eine andere Frage ist jedoch, ob gesetzliche Vorschriften, die lediglich einen **Anreiz** schaffen, derartige verbotene Einwirkungsversuche zu unternehmen, mit der europarechtlich und verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeitsgarantie vereinbar sind. Das wird man noch nicht annehmen können, obwohl es sich angesichts des Geschehens in den letzten Monaten schon um einen Grenzfall handelt. Wenn es sich jedoch um eine Dauererscheinung handeln sollte, mag die Bewertung der einfachgesetzlichen Regelungen anders ausfallen

2. Die Entscheidung über den Verkauf von Gold, Devisen und Wertpapieren

Ein Sonderproblem für die Unabhängigkeit stellt die Entscheidung über den **Verkauf von Gold, Devisen, und Wertpapieren** dar. Hier ist der Anreiz, auf die Bundesbank einzuwirken, noch deutlich größer.

Bei der Bildung des Europäischen Systems der Zentralbanken hatte man sich nach längeren Diskussionen darauf geeinigt, dass die nationalen Zentralbanken Währungsreserven in Höhe von 30 Mrd. Euro zu Eigentum zu übertragen waren und nicht nur die Einräumung entsprechender Forderungen für den Bedarfsfall, Art. 30.1. der Satzung. Nach Erfüllung ihrer Verpflichtungen sind erhebliche Reserven bei den nationalen Zentralbanken verblieben. Allerdings kann die Europäische Zentralbank in einem vereinfachten Verfahren die Einzahlung weiterer Währungsreserven verlan-

gen, Art. 30.4. der Satzung. Darüber hinaus ist oberhalb bestimmter Grenzen für Geschäfte mit den Währungsreserven, die bei den nationalen Zentralbanken verblieben sind, die Zustimmung des Europäischen Zentralbank erforderlich. Auf diese Weise soll Übereinstimmung mit der Wechselkurs- und Währungspolitik gewährleistet werden, Art. 31.2 der Satzung.

Angesichts dieser Ausgangslage, erscheinen die immer wiederkehrenden Versuche der Bundesregierung, die Bundesbank unter Einsatz der Medienöffentlichkeit zum Verkauf größerer Teile ihrer Reserven zu drängen, zumindest als problematisch.[56] Die Entscheidung über Verkauf oder Nichtverkauf von Reserven hat durchaus geldpolitische Relevanz. Der Verkauf von Reserven entzieht zunächst der Wirtschaft Zentralbankgeld und verringert damit die Geldmenge. Schon dieser Vorgang ist relevant. Andererseits werden die Erlöse aus dem Verkauf regelmäßig zu einer Gewinnsteigerung bei der Zentralbank führen und damit letztlich dem Staat zufließen. Die Geldmenge bleibt möglicherweise konstant. Das hängt indes von den zeitlichen Verwerfungen zwischen den Zahlungsströmen ab. Letztlich wird aber im Ergebnis Zentralbankgeld aus dem privaten in den öffentlichen Sektor überführt,[57] ohne dass der Gesetzgeber – vor allem auch nicht der Haushaltsgesetzgeber - eine entsprechende Entscheidung getroffen hat. Währungspolitisch mag diese Verschiebung sinnvoll sein, sie muss aber der freien, von Regierungswünschen unbeeinflussten Einschätzung der unabhängigen geldpolitischen Instanzen unterliegen.

Wegen des noch größeren Drucks auf die Entscheidungsträger im Hinblick auf diese besondere Komponente des Bundesbankgewinns, sind die verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Bedenken noch größer als bei der Gewinnabführung im allgemeinen. Eine eindeutige Feststellung der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht ist aber noch nicht möglich.

---

[56] *H.C. Hafke*, Einige rechtliche Anmerkungen zur Praxis der Autonomie im System der Europäischen Zentralbanken (ESZB), in Bankrecht und Kapitalmarktrecht in der Entwicklung, Festschrift für Siegfried Kümpel zum 70. Geburtstag, 2003, S. 193: „Bruch des Vertrages“.

[57] Ansatzweise auch bei *O. Gandenberger* (Fn. 39), S. 48.

Allen Bedenken wäre der Boden entzogen, wenn diese Erlöse jedenfalls nicht zum Ausgleich des laufenden Haushalts eingesetzt werden dürften. Aber die Grenzziehung zur extrabudgetären Finanzierung von Projekten, die der Politik wichtig sind, ist fließend. Die Art der Finanzierung wird in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen, so dass aus dem Ergebnis ungehindert politisches Kapital geschlagen werden kann. Lediglich die unmittelbare Verwendung des Gewinns zur Schuldentilgung wäre unter Unabhängigkeitsgesichtspunkten unproblematisch.

F. Zusammenfassung und Ergebnisse

1. Europäische Zentralbank und Bundesbank erfüllen im Wesentlichen hoheitliche Aufgaben.

2. Die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben darf nicht dazu dienen, den allgemeinen Staatsbedarf zu finanzieren. Akzidentiell anfallende Erlöse können jedoch im Haushalt vereinnahmt werden.

3. Die gesetzliche Anordnung, Bundesbankgewinne an den Bund abzuführen (§ 27 BBankG), ist mit den finanzverfassungsrechtlichen Maximen der Staatsfinanzierung vereinbar. Es liegt auch kein Verstoß gegen das Steuerstaatsprinzip vor.

4. Ertragsgesichtspunkte dürfen aber keinesfalls und in keiner Weise in die Entscheidungen einfließen, mit denen hoheitliche Aufgaben erfüllt werden.

5. Die Vereinnahmung von Bundesbankgewinnen durch den Bund stellt keine Kreditaufnahme dar, die im Rahmen der Verschuldungsgrenzen des Art. 115 Abs. 1 GG zu berücksichtigen wäre.

6. Weder die Bundesregierung noch der Bundestag haben die Kompetenz, auf die Komponenten einzuwirken, die zur Entstehung des Bundesbankgewinns

führen. Dafür ist ausschließlich das Europäische System der Zentralbanken zuständig, soweit währungspolitische Gesichtspunkte betroffen sind.

7. Das gilt insbesondere auch für die Entscheidung über den Verkauf von Gold- oder Devisenreserven. Es besteht keinerlei Anrecht des Bundes auf diese Vermögensgegenstände, solange die Bundesbank besteht.

8. Einwirkungen dieser Art sind mit der europarechtlich und verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Zentralbanken nicht zu vereinbaren. Schon der bloße Versuch einer Beeinflussung ist verboten, Art. 108 EGV und Art. 88 Satz 2 GG.

9. Die gesetzlichen Vorschriften über die Gewinnabführung verstoßen als solche derzeit aber noch nicht gegen höherrangiges Recht, auch wenn sie starke Anreize für die Politik schaffen, sich über die Unabhängigkeitsgarantien hinwegzusetzen.

10. Die Bundesbank darf sich nicht aus währungspolitischen Erwägungen weigern, den zur Ausschüttung bereitstehenden Gewinn auszuzahlen.

11. Der unmittelbare Einsatz des Gewinns zur Schuldentilgung würde alle Bedenken im Hinblick auf die Unabhängigkeitsgarantie beseitigen.

WORKING PAPERS

1	Helmut Siekmann	The Burden of an Ageing Society as a Public Debt
2	Helmut Siekmann	Die Unabhängigkeit von EZB und Bundesbank nach geltendem Recht und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa