

Das Eigentor des Generalanwalts

Das Ende des OMT-Programms / Von Dietrich Murswiek

Als Generalanwalt Pedro Cruz Villalón in dem beim EU-Gerichtshof anhängigen Verfahren gegen das OMT-Staatsanleihenkaufprogramm der EZB seine Schlussanträge verkündet hatte, feierten Kommentatoren und Marktteilnehmer die Stellungnahme des Generalanwalts als Sieg für die EZB und als grünes Licht für uneingeschränkte Staatsanleihenkäufe. So war sie vom Generalanwalt wohl auch gemeint. Denn die Einschränkungen und Vorbehalte, die er formuliert hat, scheinen so harmlos, dass die EZB sie ohne weiteres einhalten kann. Als ernsthafte Behinderung der von der EZB als „Outright Monetary Transactions (OMTs)“ bezeichneten Staatsanleihenkäufe zur zusätzlichen Unterstützung von Krisenstaaten, die Hilfe aus einem der „Rettungsschirme“ (EFSF oder ESM) erhalten, können sie anscheinend nicht verstanden werden. Sie sollen wohl nur dazu dienen, dem Bundesverfassungsgericht, das das OMT-Programm als Kompetenzüberschreitung eingestuft hatte, einen gesichtswahrenden Rückzug zu ermöglichen.

Wenn dies das Ziel des Generalanwalts war, dann hat er sich aber selbst ein Bein gestellt. Für die Rechtmäßigkeit von Staatsanleihenkäufen im Rahmen des OMT-Programms hat er nämlich eine Bedingung formuliert, von der er wohl meinte, dass die EZB sie ohne weiteres erfüllen könne, die jedoch auf rechtmäßige Weise nicht erfüllbar ist – nämlich die Bedingung, dass die EZB „sich jedes unmittelbaren Eingreifens in die Finanzhilfeprogramme enthält, an die das OMT-Programm anknüpft“. Meine These ist: Wenn der Europäische Gerichtshof diese Bedingung in sein Urteil übernimmt, kann die EZB das OMT-Programm nicht durchführen.

Die EZB macht in ihrem Programm Ankäufe von Staatsanleihen eines Krisenstaates davon abhängig, dass dieser Finanzhilfen der EFSF oder des ESM erhält und deshalb einer entsprechenden „Konditionalität“ unterliegt, also einem der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und vor allem der Haushaltskonsolidierung dienenden Anpassungsprogramm, das mit diesen Institutionen vereinbart worden ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Anknüpfung der Staatsanleihenkäufe an die Konditionalität der „Rettungsschirme“ ein wesentliches Indiz dafür gesehen, dass die EZB mit dem OMT-Programm nicht Geldpolitik betreibt (wofür sie zuständig wäre), sondern Wirtschaftspolitik (wofür sie nicht zuständig ist). Der Generalanwalt meint nun, die Verknüpfung der OMTs mit der Konditionalität der Anpassungsprogramme lasse sich zwar grundsätzlich geldpolitisch rechtfertigen. Jedoch müssten die ökonomischen Bedingungen, die von dem begünstigten Staat als Voraussetzung für Staatsanleihenkäufe der EZB zu erfüllen sind, von einem Dritten (von der EFSF oder vom ESM) festgelegt werden. Wenn die EZB jedoch selbst solche Bedingungen formulierte, dann verlasse sie damit das Feld der Geldpolitik und betriebe Wirtschaftspolitik. Genau dies sei aber gegenwärtig der Fall, denn die EZB sei ja – als Teil der aus Kommission, EZB und IWF gebildeten Troika – maßgeblich an der Ausarbeitung, Billigung und Überwachung der Anpassungsprogramme beteiligt.

Der Generalanwalt schlägt dem Europäischen Gerichtshof den Ausweg vor, das OMT-Programm mit der Einschränkung für rechtmäßig zu erklären, dass die EZB „sich jedes unmittelbaren Eingreifens in die Finanzhilfeprogramme enthält“, mit anderen Worten: dass sie aus der Troika ausscheidet. Er übersieht aber, dass die Beteiligung der EZB an den Anpassungsprogrammen im ESM-Vertrag zwingend vorgeschrieben ist. Finanzhilfen dürfen vom ESM nur vergeben werden,

wenn zuvor die Kommission „im Benehmen mit der EZB“ ein Anpassungsprogramm mit dem Programmstaat ausgehandelt hat. Die Auszahlung weiterer Tranchen eines ESM-Darlehens hängt von der Erfüllung der im Anpassungsprogramm formulierten Auflagen ab. Daher muss die Erfüllung ständig kontrolliert werden. Auch dafür ist nach dem Vertrag die Kommission im Benehmen mit der EZB zuständig. Zur Troika wird dieses Duo dadurch, dass außerdem der IWF hinzugezogen wird. Während der Vertrag sagt, dass der IWF „nach Möglichkeit“ beteiligt wird, ist die Teilnahme der EZB verbindlich.

Die EZB kann sich also gar nicht einfach aus der Troika zurückziehen. Täte sie das, dann verstieße sie gegen den ESM-Vertrag. Und auch die ESM-Organe handelten rechtswidrig, wenn sie ohne die EZB Finanzhilfeprogramme durchführten. Das führt zu folgendem Dilemma: Wenn die EZB an der Formulierung und Durchführung der ESM-Anpassungsprogramme mitwirkt, darf sie keine Staatsanleihen im Rahmen des OMT-Programms kaufen, weil dies dann Wirtschaftspolitik wäre. Wenn sie sich jedoch weigert, an Formulierung und Durchführung der Anpassungsprogramme mitzuwirken, darf der ESM gar keine Finanzhilfen gewähren. Anleihen eines Staates, der keine ESM-Finanzhilfe erhält, kann die EZB aber nach den von ihr selbst formulierten Kriterien im Rahmen des OMT-Programms nicht kaufen. Das OMT-Programm ist also auf der Basis der vom Generalanwalt vertretenen Rechtsauffassung überhaupt nicht anwendbar.

Es gibt zwar eine Passage in der Begründung des Generalanwalts, in der dieser zu erkennen gibt, dass es ausreiche, wenn die EZB sich erst dann aus der für einen bestimmten Programmstaat bestellten Troika zurückzieht, wenn Käufe von Anleihen dieses Staates unmittelbar bevorstehen. Aber auch dann wäre das Ausscheiden aus der Troika mit dem ESM-Vertrag unvereinbar. Außerdem steht diese Passage in eklatantem Widerspruch zu der vom Generalanwalt selbst getroffenen Feststellung, dass die Mitwirkung bereits an der Formulierung der Konditionen, unter denen ESM-Hilfen gewährt werden, Wirtschaftspolitik sei.

Dietrich Murswiek ist Prozessvertreter des CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler im OMT-Verfahren.

Dieser Artikel erschien in: FAZ vom 29.1.2015, S. 18