

Dietrich Murswiek

Die Zypernhilfe verstößt gegen den ESM-Vertrag

Ob die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfe an Zypern gegeben sind, scheint niemanden zu interessieren. Die Rettungspolitiker erwecken den Eindruck, als seien sie ermächtigt, nach freiem Ermessen über die „Rettung“ eines Euro-Staates zu entscheiden. Dabei macht der ESM-Vertrag Finanzhilfen zugunsten eines in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Euro-Staates von einer Voraussetzung abhängig, mit der sichergestellt werden soll, dass die Eigenverantwortlichkeit der Staaten für ihre Haushalte grundsätzlich bestehen bleibt und dass finanzielle Hilfe nur als „ultima ratio“ geleistet wird – nämlich dann, wenn ohne diese Hilfe die Krise des betreffenden Staates auf andere Staaten übergreifen und schließlich die Finanzstabilität der ganzen Eurozone erschüttern müsste. „Stabilitätshilfe“ darf nach Artikel 12 des ESM-Vertrages nur geleistet werden, wenn dies „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar“ ist.

Es reicht also nicht aus, wenn einem einzelnen Mitgliedstaat Zahlungsunfähigkeit droht. Dies wäre gemäß Artikel 125 AEUV sein eigenes Problem. Hilfe ist im Sinne der *Ultima-Ratio*-Konzeption nur erlaubt, wenn die Insolvenz des einzelnen Mitgliedstaats auch die Finanzstabilität anderer Mitgliedstaaten erschüttern würde. Es genügt aber nicht, dass neben dem primär betroffenen Staat ein oder zwei weitere Staaten von der Finanzkrise angesteckt zu werden drohen. Vielmehr muss die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets im ganzen auf dem Spiel stehen. Die Finanzhilfe muss zu dem genannten Zweck „unabdingbar“ sein. Unabdingbar ist noch strenger als „erforderlich“. Daraus kann man entnehmen, dass die Finanzhilfe nur erlaubt sein soll, wenn es als sicher oder zumindest als höchstwahrscheinlich erscheint, dass ohne sie – auch in der geplanten Höhe – die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes und der Mitgliedstaaten nicht gewahrt werden kann.

Bundesregierung, Bundestag und der Bundesfinanzminister als das deutsche Gouverneursratsmitglied dürfen der Zypern-Hilfe also nur dann zustimmen, wenn die „systemische“ Auswirkung einer Insolvenz Zyperns – sowohl im Hinblick auf andere Mitgliedstaaten als auch auf das Euro-Währungsgebiet insgesamt – nachweisbar ist. Die finanzielle Verflechtung, aus der sich ergibt, dass es zur Erschütterung der Finanzstabilität im Euro-Währungsgebiet und in anderen Mitgliedstaaten kommen wird, falls Zypern zahlungsunfähig wird, muss somit durch konkretes Zahlenmaterial belegt werden.

Ein solcher Nachweis ist bisher nicht geführt worden. Zwar haben die Europäische Kommission und die EZB die von der Zypern-Krise ausgehenden Gefahren für das Euro-Währungsgebiet bewertet und im Ergebnis die systemische Relevanz Zyperns für das Euro-Währungsgebiet bejaht. Die Begründung ihrer entsprechenden Mitteilung genügt jedoch nicht den Anforderungen des Vertrages. Das Papier liest sich wie ein politisches Statement, das mit kräftigen Behauptungen und spekulativen Vermutungen arbeitet, aber keine durch Fakten und Zahlen belegten Beweise für die angeblich befürchteten Auswirkungen einer Zahlungsunfähigkeit Zyperns enthält. Wenn der Zusammenbruch von Banken in anderen Mitgliedstaaten befürchtet wird, dann kann diese Befürchtung nur unter der Voraussetzung zur Grundlage einer ESM-Hilfe gemacht werden, dass konkret belegt wird, in welcher Weise Banken in anderen Euro-Staaten mit zyprischen

Banken verflochten sind und wie sich aufgrund der belegten Verflechtungen der Zusammenbruch zyprischer Banken auf sie auswirkt. Statt konkrete Zahlen zu nennen, ziehen sich Kommission und EZB in ihrer Mitteilung auf psychologische Erwägungen zurück. Selbst für das mit Zypern wirtschaftlich eng verbundene Griechenland vermögen Kommission und EZB letztlich nicht mehr zu sagen, als dass die griechischen Banken „mit unmittelbaren Vertrauensverlusten konfrontiert“ wären. Und was die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt angeht, kommen Kommission und EZB nicht über die These hinaus, von Zypern könne eine „negative Signalwirkung“ ausgehen. Diese These wird dann zwar noch aufgegliedert in weitere spekulative Unterthesen, zum Beispiel dass „die Banken des Euro-Währungsgebiets mit einer Verschlechterung ihrer Möglichkeiten zur Aufnahme unbesicherter Finanzierung konfrontiert sein“ könnten. Solche Spekulationen über das Verhalten von Marktteilnehmern und Bankkunden sind aber in keiner Weise geeignet, den Nachweis zu führen, dass ohne die geplante ESM-Hilfe die Finanzstabilität der ganzen Euro-Zone auf dem Spiel steht.

Zypern ist vielmehr angesichts seiner eigenen Wirtschaftskraft, aber auch angesichts der Größenordnung der in seinem Bankensystem vorhandenen Risiken ein Paradebeispiel dafür, dass ein systemisches Risiko nicht gegeben ist. Wäre die These von der systemischen Relevanz Zyperns zutreffend, dann wäre Artikel 12 ESM-Vertrag, der die systemische Relevanz zur Voraussetzung von ESM-Hilfen macht, irreführend. Dann müssten die Vertragsstaaten sich vorwerfen lassen, mit dieser Vorschrift die Öffentlichkeit und auch den Gerichtshof der Europäischen Union getäuscht zu haben. Die Vorschrift setzt voraus, dass es Fälle gibt, in denen ein Euro-Staat von Zahlungsunfähigkeit bedroht ist, aber dennoch die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt nicht gefährdet ist. Die Argumentation von Kommission und EZB läuft aber darauf hinaus, dass es solche Fälle nicht geben kann, weil die Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen Euro-Staates wegen der psychologischen Folgewirkungen immer auch die Finanzstabilität der Eurozone im ganzen destabilisieren würde. Ein Vertrag aber darf nicht so ausgelegt werden, dass seine Vorschriften ihren Anwendungsbereich verlieren. Eine Auslegung des Artikels 12 ESM-Vertrag, bei der die einschränkende Voraussetzung in jedem Fall erfüllt ist, verbietet sich daher.

Das Papier von Kommission und EZB, dessen Inhalt die Bundesregierung sich zu eigen gemacht hat, ist eine Provokation des Parlaments. Die Rettungspolitiker gerieren sich wie absolutistische Potentaten, die ohne jede Rechtsbindung handeln können und für die die Bestimmungen des ESM-Vertrages nichts als bedrucktes Papier sind. Sie vertrauen offenbar darauf, dass der Bundestag sich als Abnickparlament erweist, das alles schluckt, was ihm zur „Euro-Rettung“ vorgelegt wird. Der Bundestag kann seiner vom Bundesverfassungsgericht geforderten Haushaltsverantwortung aber nur gerecht werden, wenn er nicht blindlings der Behauptung folgt, Zypern sei für die ganze Eurozone systemrelevant, sondern wenn er eine eigenverantwortliche Risikoabschätzung vornimmt. Dies ist aber nur auf der Basis nachvollziehbaren Zahlenmaterials möglich. Der Bundestag muss daher darauf bestehen, vor seiner Entscheidung über die Zustimmung ein nachvollziehbares Zahlenwerk zu erhalten.

Auch verfahrenrechtlich setzen sich die Zypern-Retter über den ESM-Vertrag hinweg. Der Vertrag sieht ein mehrstufiges Entscheidungsverfahren vor: Zuerst trifft der Gouverneursrat – nach Feststellung einer Gefahr für die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und auf der Basis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse – den Grundsatzbeschluss, dass dem betroffenen ESM-Mitglied Stabilitätshilfe gewährt werden soll. Sodann werden die mit der Finanzhilfe verbunde-

nen Auflagen – also insbesondere das Reformprogramm, mit dem die Finanzkrise überwunden werden soll – ausgehandelt und in einem Memorandum of Understanding (MoU) formuliert (Artikel 13 ESMV). Dieses bedarf wiederum der Zustimmung des Gouverneursrats. Hinsichtlich der Zypernhilfe wurde hingegen das MoU bereits ausgehandelt, bevor der Gouverneursrat überhaupt beschlossen hat, Stabilitätshilfe zu gewähren. Der Grundsatzbeschluss und der Beschluss über das MoU sollen jetzt in einer einzigen Entscheidung getroffen werden. Diese Abweichung vom vorgeschriebenen Verfahren ist nicht belanglos. Insbesondere beeinträchtigt sie auf schwerwiegende Weise die Entscheidungsrechte des Bundestages. Die Zweistufigkeit soll nämlich nicht nur unnötige Verhandlungen für den Fall ersparen, dass der Antrag auf Finanzhilfe abgelehnt wird. Sie soll vor allem auch die Entscheidungsfreiheit der Beteiligten absichern. Der Bundesfinanzminister darf im Gouverneursrat der Zypern-Hilfe nur zustimmen, nachdem der Bundestag diese Hilfe – nach Prüfung einer systemischen Gefahr für die Eurozone – grundsätzlich bejaht hat. Wäre dem Bundestag korrekterweise zunächst die Grundsatzfrage der Hilfestellung zur Entscheidung vorgelegt worden und hätte der Bundestag dies abgelehnt, dann hätten die Verhandlungen über das MoU gar nicht beginnen können. Nun aber werden dem Bundestag die Zustimmung zur Hilfe und zu den im MoU festgelegten Bedingungen gleichzeitig zur Entscheidung vorgelegt. Dadurch wird ein massiver Zustimmungsdruck aufgebaut: Kann man die Hilfe (mangels systemischer Relevanz Zyperns) noch ablehnen, wenn die Troika in monatelangen Verhandlungen sich mit Zypern bereits auf die Bedingungen dieser Hilfe geeinigt hat?

Auch hier zeigt sich, wie bedenkenlos die Rettungspolitiker das Recht missachten. Der Bundestag sollte sich das nicht gefallen lassen.