
Der Euro – Verwirklichung oder Verhängnis der europäischen Wirtschaftsintegration?

von **Christa Tobler**¹

In den letzten Monaten machte die Gemeinschaftswährung von 19 der zur Zeit 28 EU-Mitgliedstaaten viel von sich reden – v.a. im Zusammenhang mit Griechenland, das gefährlich nahe an den finanziellen Abgrund geraten war. Die Meinungen könnten unterschiedlicher nicht sein, auch in der Schweiz: Ist der Euro eine lamentable Fehlkonstruktion, die Europa spaltet und ins Unglück stürzt,² oder ein hehres Integrationsprojekt, das einfach seine Zeit braucht, wie alle solchen Projekte?³ Bleibt die EU trotz allem stark, weil es zu ihr schlicht keine guten Alternativen gibt?⁴ Und speziell zu Griechenland: Soll das Land im Euroraum bleiben oder besser zu einer individuellen Währung zurückkehren? Braucht es einen Schuldenschnitt, und wäre ein solcher angesichts der sog. «Nichtbeistandsklausel» von Artikel 125 Absatz 1 AEUV (wonach weder die Union noch die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten von anderen Mitgliedstaaten haften und auch nicht für solche Verbindlichkeiten eintreten) überhaupt zulässig? Wird die EU nun entgegen den Vorgaben der Verträge zu einer fiskalischen Transferunion zugunsten von Ländern wie Griechenland und zu lasten der Steuerzahlerinnen und -zahler anderer EU-Mitgliedstaaten? Und was heisst das alles für die Zukunft?

An dieser Stelle soll nun aber nicht die Griechenlandkrise nachgezeichnet werden. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, dass es dabei um eine höchst komplexe Mischung von historischen Voraussetzungen, finanztechnischen Regelwerken, grundsätzlichen Fragen, aktuellen sozialen Auswirkungen usw. geht.⁵ Ausserdem ist die Sache ja (leider) noch nicht ausgestanden. Eine Dar-

¹ Ord. Professorin für Europarecht an der Universität Basel; Mitglied des Redaktionskomitees.

² So z.B. die Schweizer Ökonomen LUKAS HOHL & ROLF WEDER, *Europäische Währungsunion: Was niemand hören will*, NZZ vom 30. Juni 2015, S. 19; ROLF WEDER, *Europa braucht eine Alternative*, NZZ vom 16. September 2015.

³ So z.B. der Schweizer Rechtswissenschaftler THOMAS COTTIER, *Die Europäische Währungsunion als Projekt und Prozess*, NZZ vom 8. Juli 2015, S. 17.

⁴ So z.B. der Schweizer Politologe DIETER FREIBURGHaus, *Davon geht die EU nicht unter*, NZZ am Sonntag vom 12. Juli 2015, S. 20; ähnlich der deutsche Politologe WERNER WEIDENFELD, *Europa ist eine Erfolgsgeschichte*, Tages-Anzeiger vom 30. Juni 2015.

⁵ So der Schweizer Historiker GEORG KREIS, *Wer zerhaut den gordischen Knoten?*, TagesWoche vom 9. Juli 2015.

stellung der gegenwärtigen Situation riskierte deshalb, schon vor der Drucklegung überholt zu sein. Stattdessen soll im Folgenden der Platz des Euro in der geschichtlichen Entwicklung der Integrationsziele der EU (bzw. früher der Europäischen Gemeinschaften) aus rechtlicher Sicht nachgezeichnet werden, ergänzt um einige Ausführungen zu den integrationstechnischen Herausforderungen der Gemeinschaftswährung. Ziel dieses Editorials ist es, in Erinnerung zu rufen, dass sich die Griechenlandkrise innerhalb EU-rechtlicher Strukturen abspielt, die für die EU zugleich den Rechtsrahmen für die Suche nach einer Lösung umschreiben.

Integrationsziele der Europäischen Gemeinschaften und der EU

Bekanntlich wollten Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Europäischen Gemeinschaften Frieden, Stabilität und Wohlstand erreichen, und zwar durch das Mittel der wirtschaftlichen Integration. Die konkreten Integrationsziele der Europäischen Gemeinschaften bzw. heute der EU sind jeweils am Anfang der Verträge genannt. Im Laufe der Zeit entwickelten sie sich durch Vertragsrevisionen weiter. Im Folgenden liegt die Betonung auf der Wirtschaftsintegration und insbesondere dem Platz des Euro in diesem Rahmen.

In der Theorie der Stufenfolge der Wirtschaftsintegration wird unterschieden zwischen der Freihandelszone (welche Hemmnisse für den Handel zwischen Waren aus den beteiligten Ländern beseitigen will), der Zollunion (welche zusätzlich gemeinsame Zollregeln gegenüber Drittstaaten vorsieht), dem Gemeinsamen oder Binnenmarkt (der über den freien Warenverkehr auch jenen von Personen, Dienstleistungen und Kapital einbezieht) sowie schliesslich der Wirtschafts- und Währungsunion (wo es über die «vier Freiheiten» hinaus auch um eine Koordination der Wirtschaftspolitik und eine gemeinsame Währungspolitik geht).⁶

Die Integrationsziele der Europäischen Gemeinschaften und insbes. der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG; später «Europäische Gemeinschaft», heute integriert in die EU) gingen von Anfang an über eine blossе Freihandelszone hinaus – anders als z.B. die damals bewusst weniger weitgehend ausgestaltete EFTA (*European Free Trade Association*), an der auch die Schweiz als Gründungsmitglied beteiligt war (und noch immer ist), und die lediglich auf

⁶ Hierzu z.B. JACQUES PELKMANS, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, 3. Aufl., Hong Kong: Longman 2006, S. 7 ff.

den Warenaustausch im gemeinsamen Gebiet ausgerichtet war (erst viel später, nämlich 2001, wurde die EFTA inhaltlich ausgeweitet).

Im EWG-Vertrag (also dem sog. Römervertrag von 1957; später: EG-Vertrag, heute Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AUEV) verwies die Präambel auf den «festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen» sowie auf den Entschluss, «durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen [...]». Im ersten Teil des Vertrages mit dem Titel «Grundsätze» nannte Artikel 2 sodann an prominenter Stelle den Gemeinsamen Markt: «Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine grössere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.» Im zweiten Teil des Vertrages über die «Grundlagen der Gemeinschaft» erschien weiter die Zollunion als zentrales Element. Artikel 9 Absatz 1 EWG-Vertrag lautete: «Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt; sie umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zollltarifs gegenüber dritten Ländern.»

Ausgangspunkt der Wirtschaftsintegration in der EWG war demnach die Zollunion und damit der Warenverkehr. Dieser wurde im Rahmen des Gemeinsamen Marktes mit Regeln zum freien Verkehr von drei weiteren Produktionsfaktoren (nämlich Personen, Dienstleistungen und Kapital) ergänzt. Über viele Jahre hinweg blieb es dabei. Allerdings erwies sich die ursprüngliche Ziellinie, nämlich die Errichtung dieses Marktes während einer Übergangszeit von zwölf Jahren, als zu ehrgeizig. Deshalb musste die zeitliche Perspektive angepasst werden. Dies geschah durch eine Vertragsrevision, die sog. Einheitliche Europäische Akte von 1986. Nun sollte der Binnenmarkt, wie er jetzt hiess, am 31. Dezember 1992 vollendet sein. Heute ist allerdings anerkannt, dass es sich um eine Daueraufgabe handelt. So lassen z.B. administrative Hindernisse und mangelnde Durchsetzung das volle Potenzial des Binnenmarktes unerreichbar. Deshalb schreibt die Europäische Kommission auf ihrer Internetseite,⁷ dass der Binnenmarkt trotz seiner Erfolge noch immer nicht vollendet sei, sondern bedeutende Lücken aufweise.

⁷ Siehe <http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_3_de.htm>.

Zum Binnenmarkt als Daueraufgabe kam später sozusagen parallel ein noch weitergehendes wirtschaftliches Integrationsziel hinzu. Am 1. November 1993 trat nach der Vertragsrevision von Maastricht der um die bisherigen drei Europäischen Gemeinschaften bzw. die Gemeinschaftsverträge herumgebaute EU-Vertrag in Kraft. Er stellte laut seinem Artikel A «eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar» und nannte als konkretes Ziel in Artikel B nach der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen neu auch die «Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf längere Sicht auch eine einheitliche Währung [...] umfasst». Dieser Schritt war zwar bereits Ende der 1960er-Jahre beschlossen worden, doch fand er erst mit der Revision von Maastricht Eingang in die Verträge. Die Detailvorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die künftige Gemeinschaftswährung (deren Namen im Übrigen damals noch nicht feststand) wurden in den EG-Vertrag eingefügt. Allerdings wollten sich gewisse EU-Staaten – ursprünglich das Vereinigte Königreich und Dänemark, später auch Schweden – diesem neuen Integrationsschritt aus grundsätzlichen Überlegungen nicht anschliessen.

Der Vollständigkeit halber sei kurz erwähnt, dass das heutige EU-Recht über die klassische Wirtschaftsintegration hinausgeht, indem es zusätzlich den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) als Integrationsziel nennt. Mit dem RFSR will die EU ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum ohne Binnengrenzen bieten, «in dem – in Verbindung mit geeigneten Massnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Aussengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist» (Artikel 3 Absatz 2 EUV). Es handelt sich auch hier um ein Ziel, das nicht alle Mitgliedländer voll teilen – für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark bestehen Sonderregelungen. Im vorliegenden Zusammenhang ist von Interesse, dass der RFSR seit der Revision von Lissabon (in Kraft seit dem 1. Dezember 2009) im EU-Vertrag an erster Stelle der Integrationsziele genannt wird, noch vor dem Binnenmarkt und der WWU.⁸ Darin zeigt sich, wie sehr sich im Laufe der Zeit die Betonung verschoben hat: War anfangs der Warenverkehr Grundlage und Ausgangspunkt der Integrationsbestrebungen, so stehen heute Personen an erster Stelle. Dies dürfte übrigens einer

⁸ Der Begriff des RFSR erschien erstmals nach der Revision von Amsterdam (in Kraft seit dem 1. Mai 1999) in einem neuen Teil des EG-Vertrages über «Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr». Dessen Inhalt stammte im Wesentlichen aus der dritten Säule der damaligen EU-Struktur, von der durch die Revision ein Teil in den EG-Vertrag überführt wurde. Im Grundlagenteil des revidierten EG-Vertrages erschien der RFSR jedoch damals noch nicht als Integrationsziel. Dies erfolgte erst mit der Revision von Lissabon in Art. 3 des nun in AEUV umbenannten und revidierten früheren EG-Vertrages. Durch die Revision von Lissabon wurde die frühere Drei-Säulen-Struktur der EU aufgehoben.

der Gründe sein, warum die EU gegenüber der Schweiz im Nachgang zur Masseneinwanderungsinitiative immer wieder die zentrale Wichtigkeit des Personenverkehrs betont.

Der Euro als Höhepunkt der Wirtschaftsintegration

Aus dem obigen kurzen Abriss ergibt sich, dass seit dem 1. November 1993 die Einheitswährung als Kulminationspunkt der *wirtschaftlichen* Integrationsbestrebungen der EU fungiert. Die Linie der Integrationsziele verläuft insofern gradlinig vom Binnenmarkt zur WWU und innerhalb ihres Rahmens zum Euro und damit zur monetären Integration.

Allerdings begannen in Europa Bestrebungen zur monetären Integration nicht erst mit der EU. Im vorliegenden Zusammenhang ist etwa die 1865 gegründete *Union monétaire latine* oder Lateinische Münzunion (LMU) interessant, weil sie nach den Vorstellungen des französischen Ökonomen Esquirou de Parieu eine Vorstufe zu einer europäischen Union mit einer europäischen Kommission als politischer Leitung werden sollte, und weil auch die Schweiz daran beteiligt war.⁹ Die LMU war ein auf dem bimetallischen Silber-Gold-Standard beruhendes, dezimales Münzsystem zwischen Frankreich, Belgien, Italien und der Schweiz. Hier hatte der Bund seit der Verfassung von 1848 das Münzregal inne. Er führte 1850 das an Frankreich orientierte Münzsystem mit Franken und Rappen (*Centimes*) ein. Die an der Lateinischen Münzunion beteiligten Staaten hatten ihre individuellen Münzen, legten jedoch einen gemeinsamen Münzwert fest. Dank diesen festen Paritäten konnten die verschiedenen Münzen überall zirkulieren und als Zahlungsmittel eingesetzt werden. Es handelte sich somit nicht um eine Währungsunion, sondern vielmehr um eine Währungsassoziation.¹⁰ Zudem erstreckte sich diese lediglich auf Münzen und nicht auch auf Banknoten, die mit der Zeit vermehrt in Gebrauch kamen (in der Schweiz verschaffte sich der Bund 1891 das Banknotenmonopol). Der LMU traten später auch andere Länder bei, darunter u.a. Griechenland und selbst das aussereuropäische Venezuela. Die Mitgliedschaft gewisser Länder führte allerdings zu Schwierigkeiten, weil sie sich nicht an die gemeinsamen Regeln hielten. So auch im Falle Griechenlands, was schliesslich zum Ausscheiden des Landes aus der Union führ-

⁹ Für wertvolle Hinweise zur Funktionsweise der LMU danke ich Prof. Dr. Dieter Freiburghaus.

¹⁰ Insofern ist der im Englischen verwendete Name der Lateinischen Münzunion, nämlich Latin Monetary Union, irreführend; vgl. z.B. HENRY PARKER WILLIS, A History of the Latin Monetary Union, Chicago: University of Chicago Press 1901.

te.¹¹ Formal bestand die LMU bis 1927; faktisch hörte sie aber mit dem Beginn des ersten Weltkrieges zu funktionieren auf.

Bis zur Einführung des Euro überlebte eine andere Währungsassoziation im Raum der heutigen EU, nämlich zwischen Belgien und Luxemburg im Rahmen der *Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL)*, die 1922 ihren Anfang gefunden hatte. Heute gehören Belgien und Luxemburg zum Euroraum. Im wissenschaftlichen Schrifttum¹² wird darauf hingewiesen, dass hier (also im heutigen Euroraum) erste Elemente der monetären Integration bereits im EWG-Vertrag angelegt waren, und zwar in Verbindung mit dem Gemeinsamen Markt. So verpflichteten sich die Mitgliedstaaten nach Artikel 105 Absatz 2 EWG-Vertrag dazu, die Koordination ihrer jeweiligen Geldpolitik insoweit zu fördern, als dies das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderte. Ausserdem wurde ein monetäres Komitee mit beratender Funktion errichtet. Von da zu einer Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung und einer gemeinsamen Geldpolitik war es aber noch ein grosser Schritt. In den 60er-Jahren stellte die Kommission erste Vorschläge vor. 1969 beschlossen die Regierungen der Mitgliedstaaten die schrittweise Errichtung einer WWU. Politische, wirtschaftliche und monetäre Instabilität verhinderten allerdings damals, dass diese in die Praxis umgesetzt werden konnte. 1975 wurde – sozusagen als Vorstufe für die Einheitswährung – die Europäische Rechnungseinheit (ERE) als erste gemeinsame Bezugsgrösse der Währungen der damals neun Gemeinschaftsländer geschaffen. Einige Jahre später wurde die ERE im Rahmen des neuen Europäischen Währungssystems (EWS) vom ECU (*European currency unit*) abgelöst. Daran waren aber schon nicht mehr alle Mitgliedländer beteiligt – das Vereinigte Königreich blieb dem EWS fern. Der ECU war im Übrigen keine gemeinsame Währung, sondern «nur» gemeinsame Rechnungseinheit und z.T. auch Zahlungseinheit der Gemeinschaftsländer.

Eine wirkliche Gemeinschaftswährung kam erst mit dem Euro. Dieser löste seinerseits den ECU ab, zuerst als Buchgeld (1. Januar 1999 – 31. Dezember 2001) und seit dem 1. Januar 2002 als Bargeld. Dabei wurden die Banknoten von der neu geschaffenen Europäischen Zentralbank ausgegeben, versehen mit Bildern von Brücken als europäischem Symbol. Die Münzen dagegen wurden weiterhin in den nationalen Münzanstalten geprägt und auf der einen Seite mit

¹¹ Vgl. *A Point of View: Making Friends the Shared Currency Way*, BBC Magazine vom 2. März 2012 (mit weiteren historischen Beispielen); weiter etwa auch Leserbrief von G. JASON GODDARD, *Greece Has Experience of a Troubled Currency Union*, Financial Times vom 26. März 2015 sowie Gastkommentar von DIETER FREIBURGHaus, *Eine Währung ist geronnenes Vertrauen*, NZZ vom 14. Juli 2015, S. 19.

¹² Hierzu FRANCIS SNYDER, *EMU – Integration and Differentiation: Methaphor for European Union*, in: Paul P. Craig & Gráinne de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2011, S. 687–716.

einem nationalen Symbol versehen, in Griechenland z.B. die 2-Euro-Münze mit dem Bild der legendären Europa auf dem Stier. Vielleicht zeigt sich nicht zuletzt auch darin der oft beschworene Symbolwert der gemeinsamen Währung in der EU.

Integrationstechnische Herausforderungen um den Euro

Nach Artikel 3 Absatz 4 EUV errichtet die EU «eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist». Die WWU hat somit eine zweifache Komponente, nämlich die Wirtschaftsunion einerseits und die Währungsunion andererseits. Zwischen ihnen besteht nun aber ein wesentlicher Unterschied, in dem nach verbreiteter Auffassung letztlich der Grund für die heutigen Schwierigkeiten, z.B. mit Griechenland, liegt, nämlich jener der unterschiedlichen «Integrationshöhe»: Während der Vertrag für die Euroländer eine *einheitliche* Währungs- bzw. Geldpolitik vorsieht (Artikel 127 ff. AEUV), soll die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten lediglich *koordiniert* werden – bezüglich des letzteren Punktes eigentlich gleich wie schon zu Zeiten der EWG, wenn auch in einem integrationstechnisch deutlich anderen Umfeld. Dazu kommt eine weitere rechtliche Komplikation, nämlich die Tatsache, dass die EU im Bereich der Währungspolitik der Euro-Staaten nach Artikel 3 Absatz 1 Buchst. c EUV eine ausschliessliche Zuständigkeit besitzt, sodass jegliche eigenständige Handlungskompetenz der Mitgliedstaaten entfällt. Im Bereich der Wirtschaftspolitik liegt dagegen keine ausschliessliche EU-Kompetenz vor, im Gegenteil: Hier handeln nach Artikel 5 EUV in erster Linie die Mitgliedstaaten.

Gleichzeitig ist aber der Euro an die Vorstellung einer gewissen wirtschaftlichen Konvergenz der teilnehmenden Länder gebunden. Dies zeigt sich nicht nur in den wirtschaftlichen Voraussetzungen für den Eintritt in die Eurozone (Preisstabilität, Finanzlage der öffentlichen Hand, Wechselkurs und langfristige Zinssätze, Artikel 140 Absatz 1 AEUV),¹³ sondern auch in den Haushaltsvorgaben für die Mitgliedstaaten, wenn sie den Euro einmal übernommen haben

¹³ Art. 140 Abs. 1 AEUV erwähnt vier Kriterien, nämlich 1) die Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten nahekommt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben; 2) eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermässiges Defizit im Sinne des Artikels 126 Absatz 6; 3) Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber dem Euro; 4) Dauerhaftigkeit der vom betreffenden Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.

(Artikel 126 Absatz 2 AEUV sowie Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermässigen Defizit).¹⁴ Bekanntlich fehlt(e) es an dieser Konvergenz weitherum, und zwar keineswegs nur bei den wirtschaftlich schwachen Staaten der Union. Schuld daran war bzw. ist nicht zuletzt die schwere Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Jahre. Der Vertrag sieht für solche Fälle ein Defizitverfahren vor. Im Jahr 2012 berichtete die Union denn auch über solche Verfahren gegen 23 (!) Mitgliedstaaten, wobei sie aber das Verfahren gegen u.a. Deutschland später wieder einstellte, weil sich dort die Lage inzwischen zu verbessern versprach.¹⁵ Mit anderen Worten: Die übergrosse Mehrzahl der Mitgliedstaaten war zumindest zeitweise nicht in der Lage, die für das Funktionieren des Euro rechtlich definierte Wirtschaftskonvergenz zu erreichen. Das aber hatte Folgen nicht nur für die individuellen Länder, sondern auch für das Vertrauen in die Gemeinschaftswährung und damit auch für andere Länder der Eurozone und darüber hinaus – auch ausserhalb der EU, wie das Beispiel der Schweiz und der Bewertung ihrer Währung zeigt.

Da aber die Wirtschaftspolitik nationale Angelegenheit blieb und die Mitgliedstaaten lediglich zu einer Koordination verpflichtet waren, fehlten der EU griffige Instrumente, um auf die erforderliche Konvergenz hinzuwirken. Gleichzeitig vermissten die Euro-Staaten die Flexibilität einer eigenen Geldpolitik, mit der sie auf wirtschaftliche Schwierigkeiten hätten reagieren können.

Mehr oder weniger «Europa»?

Im erwähnten Ungleichgewicht zwischen einheitlicher Währungspolitik und nur koordinierter Wirtschaftspolitik erblickten kritische Stimmen zum Euro von Anfang an ein Problem. Sie argumentieren auch heute, dass eine Währungsunion unter den gegebenen Umständen gar nicht überleben könne, und sprechen sich deshalb für weniger Integration aus, im Extremfall sogar für die Aufhebung der Währungsunion der EU, also für die Streichung ihres höchsten Wirtschaftsintegrationszieles.¹⁶

Umgekehrt wird auf der anderen Seite für mehr Integration bzw. «mehr Europa» (so Bundeskanzlerin Merkel) geworben, z.T. bis hin zur Forderung nach den «Vereinigten Staaten von Europa».¹⁷ Tatsächlich versucht die EU seit Längerem, zumindest zu mehr Kontrolle und Konvergenz der Haushaltspolitik

¹⁴ Diese Referenzwerte sind 3% für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen sowie 60% für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

¹⁵ Siehe <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_06/zusatzthemen_04.html>.

¹⁶ So z.B. wiederum HOHL & WEDER (Fn. 2).

¹⁷ Siehe z.B. *Warum wir mehr Europa brauchen*, Die Zeit vom 5. Juli 2015.

der verschiedenen Mitgliedsländer zu finden. Dies hat zu einer Fülle von hochkomplexen rechtlichen Regelungen geführt. So schlossen die EU-Länder im Rahmen des Europäischen Rates (also des faktisch obersten politischen Organes der EU) bereits 1997 den sog. Stabilitäts- und Wachstumspakt.¹⁸ Er hat das Ziel sicherzustellen, dass die EU-Länder eine solide Haushaltspolitik betreiben und ihre Finanzpolitik abstimmen, und führte zur Annahme von EU-Sekundärrecht. Der Pakt wurde als Folge der Eurokrise im Jahr 2011 weiter verschärft, indem auf Druck von Deutschland und Frankreich eine Schuldengrenze und neue Vorschriften über das Defizitverfahren eingeführt wurden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt enthält heute einen präventiven Teil (insbes. Verordnung 1466/97,¹⁹ letztmals geändert durch Verordnung 1175/2011)²⁰ und einen korrektiven Teil (v.a. Verordnung 1467/97,²¹ letztmals geändert durch Verordnung 1177/2011).²² Weiter wurden Vorschriften zur Verstärkung der Budgetüberwachung und zur Beurteilung von Risiken der Finanzstabilität für die Euro-Staaten geschaffen (Verordnungen 1173/2011,²³ 472/2013²⁴ und 473/2013).²⁵ Hierdurch erlangte die Europäische Kommission eine verstärkte Überwachungsrolle.

¹⁸ Entschliessung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, ABl. 1997 C 236/1.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1.

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 2011 L 306/12).

²¹ Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermässigen Defizit, ABl. 1997 L 209/6.

²² Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermässigen Defizit, ABl. 2011 L 306/33.

²³ Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2011 L 306/1.

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. 2013 L 140/1.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermässiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2013 L 140/11.

Dies alles vermochte die Griechenlandkrise aber nicht zu vermeiden. Im Sommer 2015 hat das Land nun um Hilfe des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ersucht. Dieser beruht auf einem von den Euro-Staaten im Jahr 2012 geschlossenen Vertrag. Der ESM löst frühere, anders abgestützte und vorübergehende Mechanismen ab (nämlich den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und die Europäische Finanzstabilitätsfazilität). Er soll als dauerhafter Mechanismus mit eigener Rechtspersönlichkeit Finanzmittel mobilisieren und Mitgliedern mit schwerwiegenden (auch «nur» drohenden) Finanzierungsproblemen unter strengen wirtschaftspolitischen Auflagen Hilfe bereitstellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist. Die Auflagen werden im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogrammes vereinbart, das auf die wirtschaftlichen und finanziellen Ungleichgewichte des betroffenen Landes ausgerichtet ist – wie das Beispiel Griechenlands anschaulich zeigt. Ebenfalls im Jahr 2012 schlossen 25 der damals 27 EU-Mitgliedstaaten (nämlich alle ausser das Vereinigte Königreich und Tschechien) zudem den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag). Er soll die Haushaltsdisziplin in den teilnehmenden Staaten vor allem durch einen fiskalischen Pakt fördern. Danach soll das strukturelle Defizit eines Staatshaushaltes auf 0,5% des Bruttoinlandproduktes beschränkt bleiben. Ein Überschreiten dieser Grenze löst Korrekturmechanismen aus.

All diese neuen Massnahmen sind nicht nur inhaltlich, sondern auch integrationstechnisch komplex, handelt es sich doch um eine Kombination von unterschiedlichsten Mechanismen: Hier ein EU-rechtliches Instrument, nämlich der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen sekundärrechtlichen Regelungen, dort ein völkerrechtliches Abkommen von EU-Mitgliedstaaten, das technisch nicht auf EU-Recht beruht und über den Kreis der Euro-Staaten hinausgeht, nämlich der SKS-Vertrag, und dazwischen der ESM. Dieser ist zwar ebenfalls ein völkerrechtlicher Vertrag von EU-Mitgliedstaaten und nicht ein Akt von EU-Organen, findet aber in Artikel 136 Absatz 3 AEUV eine EU-rechtliche Grundlage. Diese Bestimmung wurde eigens in das Kapitel des AEUV über «Besondere Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist» eingefügt, um ein Handeln der Euro-Mitgliedstaaten zu erlauben. Sie lautet: «Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.»

Es handelt sich um die erste, wenn auch umfangmässig nur kleine Vertragsänderung seit dem Vertrag von Lissabon, die zudem nach einem neuen, verein-

fachten Verfahren nach Artikel 48 Absatz 6 EUV erfolgte.²⁶ Dies war keineswegs unumstritten: Sowohl die Rechtmässigkeit der Vertragsänderung als auch jene des ESM wurde vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in der Rechtssache *Pringle*²⁷ angefochten, allerdings erfolglos. Dabei ging es insbesondere um das Argument, die Vertragsänderung verletze die Bedingungen für das vereinfachte Verfahren nach Artikel 48 Absatz 6 EUV. Danach muss es um eine Änderung des Dritten Teiles des AEUV über die internen Politikbereiche der EU gehen (wo auch die WWU geregelt ist) und darf die Änderung nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten führen, welche der EU im Rahmen der Verträge übertragen worden sind. Zu diesem letzteren Punkt entschied der EuGH insbesondere, dass die Schaffung von Artikel 136 Absatz 3 AEUV nicht in die ausschliessliche EU-Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik eingreift. Vielmehr handelt es sich laut dem Gerichtshof um eine wirtschaftspolitische Massnahme. Die Tatsache, dass die Vertragsänderung mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro haben kann, reicht nicht aus, um die Änderung einer währungspolitischen Massnahme gleichzustellen. Der ESM stellt einen ergänzenden Teil des neuen Regelungsrahmens für die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Union dar, wodurch eine engere Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten geschaffen wird. – Auch hier zeigen sich deshalb wichtige rechtliche Folgen der unterschiedlichen Regelung der beiden Aspekte der WWU.

Ein weiteres Argument im Fall *Pringle* betraf die Nichtbeistandsklausel nach Artikel 125 Absatz 1 AEUV, nach der die Union oder ein Mitgliedstaat nicht für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates eintritt und nicht für sie haftet. Der EuGH entschied hierzu, dass der ESM keine Verletzung dieses Grundsatzes darstellt. Laut dem Gerichtshof verbietet es die Klausel nicht, dass Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat, der für seine eigenen Verbindlichkeiten gegenüber seinen Gläubigern haftbar bleibt, eine Finanzhilfe gewähren – vorausgesetzt, die daran geknüpften Auflagen sind geeignet, ihn zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen. Im Übrigen stellt der EuGH fest, dass der ESM und die daran teilnehmenden Mitgliedstaaten nicht für die Verbindlichkeiten dieses Staates haften und auch nicht im Sinne der Nichtbeistandsklausel für sie eintreten.²⁸ Wie eingangs erwähnt, wird diese Klausel heute als Argu-

²⁶ Beschluss des Europäischen Rates 2011/199/EU vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. 2011 L 91/1.

²⁷ EuGH, Rs. C-370/12 *Thomas Pringle gegen Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*, ECLI:EU:C:2012:756.

²⁸ Für die zahlreichen Besprechungen dieses wichtigen Urteiles siehe die Hinweise des EuGH unter <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/NOT/?uri=CELEX:62012CJ0370&qid=1439493145482>>.

ment gegen einen Schuldenschnitt zugunsten von Griechenland verwendet. Dazu liegt indessen bisher keine EuGH-Rechtsprechung vor.

Zum Schluss: Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU zu rechtstechnisch überraschenden Strategien der EU und der Mitgliedstaaten geführt hat. Was die EU angeht, so hat die Griechenlandkrise zu einer erneuten und z.T. hitzigen Diskussion um das erforderliche bzw. das sinnvolle Mass der Wirtschaftsintegration geführt (aber auch um ihre Richtung).²⁹ Snyder³⁰ argumentiert in seiner Analyse der Entwicklung der WWU, die komplexe Kombination von Integration und Differentiation in diesem Politikbereich könne als Metapher für die gesamte EU in ihrer ganzen Komplexität gesehen werden. Auf der politischen Ebene wird die Diskussion, ob zum Ausgleich der unterschiedlichen Integrationshöhen im monetär-fiskalischen Teil der WWU einerseits und im wirtschaftspolitischen Teil andererseits weniger oder vielmehr noch viel «mehr Europa» nötig ist, weitergehen. Es gibt keine einfachen Antworten. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die bereits erfolgten Änderungen auf der übernationalen Ebene auch im nationalen Recht der Mitgliedstaaten spürbare Folgen zeitigten und dies z.T. immer noch tun. Griechenland und die Diskussion um die neue Finanzhilfe ist nur das bekannteste Beispiel.³¹

²⁹ Vgl. z.B. die Hoffnung der Basler Politologin Teresa Pullano, dass die Griechenlandkrise Raum für ein sozialeres Europa schaffe; TERESA PULLANO, *Linee de frattura nell'eurozona e prospettiva sinistra*, II manifesto Juli 2015, S. 3.

³⁰ SNYDER (Fn. 13), S. 688 ff.

³¹ Das Europäische Hochschulinstitut in Florenz hat in einem interessanten Projekt die verfassungsrechtlichen Änderungen zusammengetragen, welche als Folge der Eurokrise in den EU-Mitgliedsländern erfolgt sind; siehe <<http://eurocrisislaw.eui.eu/>>.