

Mehrheit übergeht, wo immer dies vertragsgemäß möglich ist« (ebd., Rn. 33). All dies wäre zudem damit verbunden, die Kommission in ihrer exekutiven Funktion zu stärken, wie mehrfach in der EntschlieÙung eingefordert (vgl. u.a. ebd., Rn. X). In der Fortföhrung dieser Vorschläge bedürfe es in einer längerfristigen Perspektive zur Konsolidierung der vorgeschlagenen Regierungspraxen einer Reform der Verträge mit der grundsätzlichen Zielsetzung,

»dass die Kommission die Rolle einer wirklichen Regierung übernimmt, die dem Parlament rechenschaftspflichtig und in der Lage ist, die gemeinsamen haushaltspolitischen und makroökonomischen Maßnahmen, die das Euro-Währungsgebiet benötigt, zu konzipieren und umzusetzen, und die mit einer Finanzverwaltung und mit Haushaltsmitteln ausgestattet sein muss, die dem Ausmaß der zu bewältigenden Aufgaben angemessen sind« (EP 2017b, Rn. P; vgl. ebd., Rn. 47).

Neben der Reformierung des Rates zu einer einzigen Legislativkammer, in die nach der Vertragsänderung auch der Europäische Rat eingegliedert werden soll (vgl. ebd., Rn. 54), sieht der EP-Vorschlag zugleich – und mit gewissem Widerspruch zur generellen Stoßrichtung der EP-EntschlieÙungen – die Weiterentwicklung der Euro-Gruppe vor, die als Komplementär zur* zum EU-Finanzminister* in »als formelle spezialisierte Ratsformation mit Legislativ- und Kontrollfunktion« (ebd., 57) in die Vertragsstrukturen überführt werden solle. Im neuen Zweikammergesetzgebungsverfahren sollen nach den Vorstellungen der Parlamentarier*innen sowohl das Parlament als auch der Rat ein legislatives Initiativrecht erhalten (vgl. ebd., Rn. 62), das bisher ausschließlich der Kommission zusteht. Auch die nationalen Parlamente sollten in eine solche Richtung gestärkt werden, indem ihnen eingeräumt wird, Legislativvorschläge zur Prüfung an den Rat zu übermitteln (vgl. ebd., Rn. 60). Ergänzt werden sollten die Verträge zudem um direktdemokratische Elemente, so beispielsweise um ein »EU-Referendum zu Angelegenheiten, die für die Maßnahmen und Strategien der Union von Bedeutung sind« (ebd., Rn. 46).

Alles in allem präsentiert das Parlament mit dieser institutionellen Reformagenda das bis dato umfangreichste Programm zur Verbesserung der interinstitutionellen Prozesse und Rechenschaftspflichten und somit zur Stärkung demokratischer Legitimität. Die EWWU-Perspektivpapiere des Rates, der Präsidenten oder der Kommission blieben hierzu im Vergleich blass. Zusammengekommen führe eine nach den Vorstellungen des Parlamentes weiterentwickelte EU/EWWU zu einem weithin sichtbaren Ausbau der EU-Staatlichkeit, der sich letztlich am Leitbild und der Etablierung einer umfangreichen Europäischen Wirtschaftsregierung verdichtet. In ihrem Zentrum stünde die Kommission, die in dieser Funktion gegenüber Parlament und Rat (respektive Euro-Gruppe) rechenschaftspflichtig wäre.

9.2 Das Nikolauspaket und die Diskussion um die Fiskalunion

Nach dem Weißbuch im Januar, den ParlamentsentschlieÙungen im Februar, dem Reflexionspapier im März und Junckers Rede zur Lage der Union im September veröffentlichte die Kommission schließlich am 6. Dezember 2017 ein weiteres Maßnahmenpaket,

das in Analogie zu den vorherigen Reformpaketen als viertes ›Economic-Governance-Paket‹ bezeichnet werden könnte, aufgrund seines Veröffentlichungsdatums allerdings weithin als ›Nikolauspaket‹ bezeichnet wird. Neben der einleitenden Mitteilung (KOM 2017e) und zweier spezifischer Mitteilungen, die Themen des Reflexionspapiers näher ausführen (KOM 2017f & 2017g), sind im Paket vier Legislativvorschläge enthalten (KOM 2017h-k), deren Beschlussfassung nach den Vorstellungen der Kommission (2017e) bis Mitte 2019 erfolgen sollte:

Tabelle 32: Viertes Economic-Governance-Paket vom 06.12.2017 (Nikolauspaket)

Initiative	Art	Status
Weitere Schritte zur EWWU-Vollendung	Einleitende Mitteilung	/
Neue Haushaltsinstrumente innerhalb des Unionsrahmens	Mitteilung	Mündete im Fiskal-Two-Pack
Schaffung eines Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers	Mitteilung	Bisher keine Folgeinitiative
Stärkung haushaltspolitischer Verantwortung	RL-Vorschlag	Bisher kein Beschluss
Erhöhung der Finanzausstattung des Programms für Strukturreform	VO-Vorschlag	VO (EU) 2018/1671
Unterstützung von Strukturreformen	VO-Vorschlag	Ablehnung durch das EP
Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds	VO-Vorschlag	Mündete in der »ESM-Reform«

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bereits bis Mitte 2018 war sowohl der Beschluss der Abänderungsverordnung zum Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (KOM 2017i) als auch der Änderungsverordnung der gemeinsamen Bestimmungen der EU-Fonds mit dem Ziel, Mittel zur Unterstützung von Reformen in den Mitgliedstaaten umzuschichten (KOM 2017j), angestrebt (vgl. KOM 2017e, 16). Bis Ende 2018 wollte die Kommission schließlich den regelmäßigen Dialog mit dem Europäischen Parlament über wirtschaftspolitische Fragen formalisieren (vgl. ebd.) und das EP ebenso wie die mitgliedstaatlichen Parlamente mit »ausreichende[n] Aufsichtsbefugnisse[n]« (ebd., 15) ausstatten, wozu im Paket allerdings keine weiterführenden, konkreten Umsetzungsvorschläge enthalten sind. Bis Mitte 2019 schließlich erwartete die Kommission die Annahme der vorgeschlagenen EWF-Verordnung (KOM 2017k) sowie der haushaltspolitischen Richtlinie zur Überführung des SKS-Vertrags ins Unionsrecht (KOM 2017h). Zugleich erhoffte sie sich eine Beschlussfassung in Bezug auf die gemeinsame Außenvertretung (vgl. KOM 2017h, 16; vgl. auch KOM 2015d & 2015i aus dem dritten ›Economic-Governance-Paket‹) und strebte an, die mit den beiden Mitteilungen anzustoßenden Erörterungen mit dem Ziel entsprechender Beschlussfassungen abzuschließen (vgl. KOM 2017h, 16).

Der unumstrittenste Vorschlag des Nikolauspakets stellte jener für eine Verordnung zur Erhöhung der Finanzausstattung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen

dar. Hintergrund des Vorschlags ist die hohe Auslastung des 2017 gestarteten Programms zur Unterstützung von Strukturreformen, das als eine reduzierte Form des Pakts für Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet wurde. So werde das Programm seit seinem Inkrafttreten »überaus intensiv in Anspruch genommen, und die Unterstützungsanträge übersteigen die jährlich verfügbaren Mittel deutlich«, wie die Kommission (2017i, 1) festhält. Entsprechend sieht die letztlich im Oktober 2018 verabschiedete Verordnung (EU) 2018/1671 eine Erhöhung der Finanzausstattung um 80 Millionen Euro vor (vgl. ebd., 2). Zugleich wird mit der Verordnung das übergeordnete Ziel des Programms um den Aspekt »soziale Eingliederung« erweitert und insgesamt darauf verpflichtet, einen Beitrag zur Konvergenz zu leisten sowie Nicht-Euro-Staaten bei ihren Vorbereitungsmaßnahmen auf die Teilnahme an der Gemeinschaftswährung zu unterstützen (vgl. Art. 4 VO (EU) 2017/825 i. d. F. VO (EU) 2018/1671). Diese Ergänzungen wurden dabei ebenso wie bereits die Ausgangsverordnung mit einer breiten Parlamentsmehrheit und einstimmig im Rat beschlossen und traten im Oktober 2018 in Kraft. Mit der auf den ersten Blick unscheinbaren Aufstockung des Budgets für das Strukturreformenprogramm und dem SRSS (Structural Reform Support Service) der Kommission (es geht lediglich um 80 Mio. €) nimmt zugleich aber auch schleichend der Einfluss der Kommission als Exekutivorgan weiter zu.

Anders als die Aufstockung des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen konnte der Vorschlag für eine Änderungsverordnung zur *Verordnung über gemeinsame Bestimmungen der Europäischen Fonds* bisher nicht umgesetzt werden; sie scheiterte am Veto des Europäischen Parlaments (2018a). Ziel der Kommission war, die sogenannte »leistungsgebundene Reserve« der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die 6 % des Finanzvolumens ausmacht, »in voller Höhe oder teilweise anstatt zur Unterstützung spezifischer Projekte zur Förderung von Reformen einzusetzen.« (KOM 2017j, 1) Nach dem kommissionsseitig angedachten Verfahren könnte ein Mitgliedstaat bei der Kommission einen »detaillierten Katalog mit Maßnahmen« vorschlagen, »die für die Umsetzung von Strukturreformen [...] geeignet sind.« (Art. 23a, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013 i. d. F. KOM 2017j) Anschließend würde die Kommission den Vorschlag bewerten und nach positiver Prüfung einen Durchführungsbeschluss herbeiführen, »dem die von dem jeweiligen Mitgliedstaat umzusetzenden Reformzusagen und der aus der leistungsgebundenen Reserve für deren Unterstützung bereitgestellte Betrag zu entnehmen sind.« (Art. 23a, Abs. 3 VO (EU) Nr. 1303/2013 i. d. F. KOM 2017j) Die volle Auszahlung der Mittel wäre daran gekoppelt, dass der betreffende Mitgliedstaat die gemachten Zusagen vollständig umsetzt (vgl. Art. 23a, Abs. 5 VO (EU) Nr. 1303/2013 i. d. F. KOM 2017j). Berichtspflichten über die Fortschritte bestünden im Rahmen des Europäischen Semesters (vgl. Art. 23a, Abs. 6 VO (EU) Nr. 1303/2013 i. d. F. KOM 2017j). Mit einer so geänderten »Dachverordnung« der Struktur- und Investitionsfonds möchte die Kommission eine Pilotphase einläuten, die im nachfolgenden MFR nach 2020 in ein »neues Instrument zur Umsetzung von Reformen« (KOM 2017j, 1) münden und den Schwerpunkt auf Reformen legen solle,

»die die Widerstandsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften am meisten stärken und positive Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten haben können. Dazu zählen Reformen der Produkt- und Arbeitsmärkte, Steuerreformen, der Ausbau von Kapital-

märkten, Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen sowie Investitionen in Humankapital und Reformen der öffentlichen Verwaltung.« (Ebd.)

Das Kalkül der vorgeschlagenen Verordnung scheint klar: Das aufgrund der finanziellen Ausstattung in seiner Reichweite überschaubare Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (inkl. dem SRSS) soll über den Wege einer Veränderungsordnung zu den bestehenden EU-Fonds einen »großen« Bruder erhalten. Die Zielsetzungen gleichen jedenfalls denen des Strukturreformen-»Programms« bis auf kleinere Ausnahmen vollständig (vgl. KOM 2017j, 1 & KOM 2017i, 1). Insofern wäre mit der Änderung der VO (EU) Nr. 1303/2013 ein weiterer Baustein zur Verwirklichung des Pakts für Wettbewerbsfähigkeit umgesetzt, auch wenn die Teilnahme – ebenso wie im »Programm« – weiterhin auf Freiwilligkeit beruhen würde. Dem Ansinnen aus der ursprünglichen technischen Unterstützung von Programmländern (Task-Force for Greece), über die Verordnungen (EU) 825/2017 und (EU) 1671/2018 nun mit einer weiteren Verordnung den Pakt für Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Unionsrahmens zu forcieren, setzte allerdings das Europäische Parlament ein jähes Ende. Zwar stellte das Parlament nicht die grundsätzliche Zielsetzung in Bezug auf die Fokussierung von Strukturreformen infrage, doch kritisierte es die finanzielle Basis hierfür: Es vertritt die Auffassung, »dass die Mittel in der leistungsgebundenen Reserve unbedingt wie ursprünglich beabsichtigt eingesetzt und nicht für strukturelle Reformen abgezweigt werden sollten.« (EP 2018, 7)

Einen weiteren Schwerpunkt neben Strukturreformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit stellen die Maßnahmen zur Überführung der außerunionsvertraglichen Komponenten der Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus in den Rechtsrahmen der Union dar. Mit der *Verordnung über die Einrichtung des Europäischen Währungsfonds* schlägt die Kommission vor, den ESM zu einem Unionsorgan weiterzuentwickeln. Die Kommission begründet eine solche Überführung mit einer Trias aus Einheit, Effizienz und demokratischer Rechenschaftspflicht. So sei ein EWF im Interesse aller EU-Mitgliedstaaten, da hierdurch die Stabilität des Euros und zugleich der Binnenmarkt gestützt werde, zumal er nach den Vorstellungen der Kommission im Rahmen der Bankenunion, an der nicht nur Euro-Staaten teilnehmen, auch die Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsmechanismus übernehme solle (vgl. KOM 2017k, 3). Nach Meinung der Kommission könne mit dem EWF auch ein effizienterer Verfahrens- und Verfassungsrahmen entstehen, denn letztlich bewirke »das Nebeneinander von EU-Institutionen und einem ständigen zwischenstaatlichen Mechanismus wie dem ESM komplexe Verhältnisse, bei denen Rechtsschutz, Achtung der Grundrechte und demokratische Rechenschaftspflicht zerspalten und uneinheitlich durchgesetzt werden« (ebd.). Die Erhöhung demokratischer Rechenschaftspflicht sucht die Kommission zudem dadurch zu erreichen, dass die Umwandlung des ESM in einen EWF

»mit einem Vorstoß kombiniert werden [könnte], seine Funktionsweise im belastbaren Rechenschaftsrahmen der Union zu verankern und gleichzeitig einer vollumfänglichen gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen. So würde insbesondere die Einbindung des Europäischen Parlaments die demokratische Kontrolle stärken, während die Rolle der nationalen Parlamente uneingeschränkt gewahrt bliebe, was die hohen mitgliedstaatlichen Beiträge zum EMF [sic!] gebieten würden.« (Ebd., 4)

Der Vorschlag der Kommission basiert darauf, dass der künftige EWF als »eigenständige juristische Person« zu einer »Einrichtung der Union« weiterentwickelt werde, was wiederum zu einer Anpassung der bisherigen Herrschaftspraxen führen müsse (vgl. ebd., 6). Hierzu zählt insbesondere, dass dem Rat künftig die Letztbeschlussfassungskompetenz übertragen werden solle (vgl. ebd., 7), auch wenn der bis dato letztentscheidende Gouverneursrat im EWF weiter bestehen bliebe (vgl. Art. 5 EWF-Satzung in KOM 2017k, Annex). Vorgeschlagen ist des Weiteren »die Möglichkeit einer schnelleren Beschlussfassung in bestimmten dringlichen Situationen« (KOM 2017k, 7) sowie »[e]ine verstärkte qualifizierte Mehrheit, bei der 85 % der Stimmen erforderlich sind [...] für bestimmte Beschlüsse über Stabilitätshilfen, Auszahlungen und den Einsatz der Letztversicherung« (ebd., 7f.). Das Einstimmigkeitsprinzip bei »alle[n] wichtigen Beschlüsse[n] mit finanziellen Auswirkungen (z.B. Kapitalabrufe)« (ebd., 7) bleibe hiervon aber unberührt. Der Kommissionsvorschlag sieht außerdem vor, dass bei der Verwaltung der Hilfsprogramme, anders als der ESM, der EWF neben der Kommission direkt beteiligt sein soll (vgl. ebd., 8). Schließlich »wird im Vorschlag auf die Möglichkeit verwiesen, dass der Europäische Währungsfonds neue Finanzinstrumente entwickeln kann. Im Laufe der Zeit könnten solche Instrumente andere Finanzinstrumente und Programme der EU ergänzen oder unterstützen.« (Ebd.)

Versucht man sich an einer Bewertung des Kommissionsvorschlags zur Errichtung des EWF, bleibt erstens zu konstatieren, dass mit der Überführung des ESM in den Unionsrechtsrahmen tatsächlich eine Art demokratische Einhegung verbunden sein könnte. Als Unionsorgan unterläge der EWF den europäischen Verträgen explizit und würde nicht wie der ESM-Vertrag lediglich auf sie verweisen. Dies bedeutete auch, dass die vertraglichen Anforderungen vor dem EuGH justizierbar wären. Weiterhin sieht der Verordnungsvorschlag ausdrücklich Rechenschaftspflichten des EWF gegenüber dem Europäischen Parlament sowie den mitgliedstaatlichen Parlamenten vor (vgl. Titel III in KOM 2017k). Zugleich fiel der EWF unter die EU-Transparenzbestimmungen, die den Zugang zu EWF-Dokumenten ermögliche (vgl. Art. 46 EWF-Satzung in KOM 2017k, Annex). Der zwischenstaatliche ESM könne somit in Form des EWF zu einer supra-staatlichen EU-Institution transformiert werden; aber: Der EWF würde sich weiterhin am intergouvernementalen Herrschaftsmodus orientieren. Schließlich seien mit den Rechenschaftspflichten keine Beteiligungsrechte des EP verbunden. Neben dem Rat, der in die Herrschaftsausübung neu eingebunden wäre, bliebe der Gouverneursrat des EWF (wie im ESM) das wichtigste Entscheidungsgremium (vgl. Art. 5 EWF-Satzung in KOM 2017k, Annex). Er bestünde weiterhin aus den Finanzminister*innen der Eurostaaten. Denn anders als die Einheitssemantik der Kommission vermuten ließe, wären weiterhin lediglich Euro-Mitgliedstaaten auch EWF-Mitglieder (vgl. Art. 2 EWF-Satzung in KOM 2017k, Annex). Zugleich erweiterte sich mit der Umwandlung in den EWF auch die Funktion des ehemaligen ESM. War der ESM offiziell bisher nicht selber in die Abwicklung der Finanzhilfeprogramme eingebunden, fiel dem EWF die Rolle zu, gemeinsam mit Kommission und der EZB (»die neue Troika«) die entsprechenden Programme auszuhandeln und später gemeinsam mit der Kommission deren Einhaltung zu überwachen (vgl. Art. 13 EWF-Satzung in KOM 2017k, Annex). Dies ist durchaus eine weitreichende Kompetenzerweiterung für den zum ESM transformierten EWF, der an dieser Stelle zugleich den IWF ersetzen würde. Ist dessen Beteiligung im ESM-Vertrag

noch ausdrücklich vorgesehen, spielte der Internationale Währungsfonds bei künftigen Stabilisierungsmaßnahmen keine exponierte Rolle mehr. Der zuständige Kommissar umschreibt dies so: Ein notwendiger »Schritt besteht darin, uns darauf vorzubereiten, in einer Welt zu agieren, in der der Internationale Währungsfonds nicht mehr dieselbe Rolle in der Eurozone spielen wird wie in der letzten Krise.« (Moscovici 2017) Ob an dieser Einschätzung auch der »Streit« zwischen Kommission und IWF über die fiskalischen Multiplikatoren (s.o.) eine Rolle gespielt hat, muss unbeantwortet bleiben. Die neue Troika aus EWF, EZB und Kommission hätte sich jedenfalls eines zunehmend unliebsam gewordenen Akteurs der Euro-Rettungspolitik entledigt. An den Grundfesten des autoritär-intergouvernementalen Gläubigerregimes verändere der EWF indes wenig. Vielmehr bestünde die Gefahr, dass mit einem kompetenzerweiterten EWF in einer erneuten Krisensituation eine Art europäische *Austeritätsagentur* geschaffen wäre, die im Sinne der Gläubigerstaaten eine Rettungspolitik betreibt, wie wir sie bereits in den Hochzeiten der Euro-Krise beobachten konnten. Diese antizipierte Wirkung eines zum EWF erweiterten ESM wird in den Stellungnahmen weiterer institutioneller Akteur*innen allerdings nicht thematisiert. Vielmehr besteht Einigkeit darüber, dass die inhaltlich vorgeschlagenen Änderungen am ESM sinnvoll seien (vgl. EZB 2018a, EP 2019b). Die EZB kritisiert aber – mit Unterstützung des Parlaments (vgl. EP 2019b, Rn. 2) – die vorgeschlagene Umbenennung des ESM. Sie äußert Bedenken, dass der neue Name irreführend sein könne, da die Verwendung des Begriffs »Währungsfonds« ungenau sei (vgl. EZB 2018a, Rn. 3.1). So zeichne die EZB die Verantwortlichkeit für die Währungspolitik der Union und nicht der ESM, der – so das von der EZB zitierte EuGH-Urteil in der Rechtssache Pringle (s.o.) – nicht der Währungs- sondern der Wirtschaftspolitik zuzuordnen sei (vgl. ebd., Rn. 3.2). Weiterhin offenbare ein Abgleich der Funktionszuschreibungen zwischen dem EWF und dem IWF gravierende Unterschiede zwischen den beiden (vgl. ebd., Rn. 3.3). Das Parlament, das der Verordnung zwar zustimmen müsste, an dem Vorschlag aber selber keine Änderungen vornehmen darf (Zustimmungsverfahren), forderte neben der Namensbeibehaltung ESM an einigen Stellen weitere kleine Änderungen an der Verordnung und der vorgeschlagenen EWF-Satzung. So sei es nach Ansicht der Parlamentarier*innen beispielsweise nötig, dass der reformierte ESM allen Mitgliedstaaten offenstehen müsse (vgl. EP 2019b, Rn. 10). Entscheidungsblockaden antizipierend, schlägt das Parlament außerdem vor, »auf kurze Sicht eine sinnvolle Reform des ESM einzuleiten, indem der ESM-Vertrag überarbeitet wird, ohne dabei ambitionierte Entwicklungen in der Zukunft auszuschließen« (ebd., Rn. 7). Hierzu schlägt das EP weiterhin vor,

»mit sofortiger Wirkung ein Protokoll für eine vorläufige Kooperationsvereinbarung zwischen dem ESM und dem Parlament zu erarbeiten, um den interinstitutionellen Dialog [...] und die Transparenz und Rechenschaftspflicht des ESM zu verbessern, wobei die Rechte des Parlaments und seiner Mitglieder in Bezug auf Fragen, die dem reformierten ESM vorgelegt werden, regelmäßige Anhörungen, Nominierungsrechte und angemessene Haushaltskontrollrechte festgelegt werden« (ebd., Rn. 17).

Mit dem letzten legislativen Vorschlag des Nikolauspakets adressierte die Kommission schließlich den völkerrechtlichen SKS-Vertrag. Grundsätzliches Ziel der vorgeschlagenen *Richtlinie zur Festlegung von Bestimmungen zur Stärkung der haushaltspolitischen Verant-*

wortung und der mittelfristigen Ausrichtung der Haushalte in den Mitgliedstaaten ist die weitestgehende Überführung des SKS-Vertrags ins Unionsrecht. Nachdem bereits in einem prozeduralen Prozess die wirtschaftspolitische Komponente des Vertrags (Stichwort: Vorabkoordinierung von Reformen) weitgehend durch das Streamlining in das Europäische Semester überführt wurde, zielt die neuerliche Initiative nun auf das »Herzstück des SKS-Vertrages« (KOM 2017h, 1), den »fiskalpolitischen Pakt« (Titel III SKS-V). Daran, dass dieser Vertragskern trotz der kriseninduzierten Fortentwicklung der vertragsbasierten EU-Fiskalverfassung auch weiterhin notwendig sei, lässt die Kommission keinen Zweifel. So treffe der Grundgedanke des fiskalpolitischen Pakts, nach dem es im Interesse der EU und der Eurozone liege, »eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik zu fördern und übermäßige Defizite zu vermeiden« (KOM 2017h, 7) weiterhin zu. In diesem Sinne solle demnach durch die vorgeschlagene Richtlinie der bestehende sekundärrechtliche EWWU-Rahmen gestärkt werden. Zugleich verbindet die Kommission mit der Überführung des SKS-Vertrags die Vorstellung, den fiskalpolitischen Rechtsrahmen zu vereinfachen und die inhaltlichen Anforderungen im Zusammenhang mit dem SWP wirksamer und systematischer zu überwachen (vgl. ebd., 3). Letztlich wäre es »[m]it einem konsolidierten Rahmen, der dem EU-Recht unterliegt [...], leichter«, so die Kommission (2017h, 3), »eine kohärente und koordinierte Entwicklung der EU-weiten und einzelstaatlichen Haushaltsregeln innerhalb des allgemeineren Prozesses zur Vertiefung der WWU sicherzustellen.«

Konkret setzt die Richtlinie am Artikel drei des SKS-Vertrags an, in dem die folgenden Aspekte kodiert sind: (1) Ziel des ausgeglichenen oder eines Überschuss aufweisenden Haushalts (Abs. 1a); (2) strukturelles Defizit von maximal 0,5 % des BIP bei einem Schuldenstand über 60 % des BIP (Abs. 1b) sowie von maximal 1 % bei einem Schuldenstand unter 60 % des BIP (Abs. 1c); (3) Verpflichtung zur Einführung eines automatischen Korrekturmechanismus bei einer Abweichung von den Zielen (Abs. 1d); (4) Überführung des Absatzes 1 in mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften »vorzugsweise mit Verfassungsrang« und (5) Etablierung einer Institution zur Überwachung der Einhaltung der fiskalischen Bestimmungen (Abs. 2). Da die Zielvorgaben eines ausgeglichenen oder eines Überschuss aufweisenden Haushalts (ad 1) bereits mit dem Six-Pack im SWP verankert wurden, wird dieser im Richtlinienentwurf nicht noch einmal aufgegriffen. Dies betrifft grundsätzlich auch die kriterialen Normierungen des strukturellen Defizits (ad 2). Allerdings ist der SKS-Vertrag an dieser Stelle schärfer formuliert als die SWP-Verordnungen. Laut Verordnung (EU) Nr. 1075/2011 (Art. 2a) liegt die Spanne des strukturellen Defizits bei einem Schuldenstand über 60 % des BIP zwischen -1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder Überschuss aufweisenden Haushalt. Der Fiskalpakt definiert hingegen -0,5 % als maximales Defizit. Da mit der vorgeschlagenen Richtlinie allerdings keine neuen numerischen Haushaltsziele kodiert werden, würde an dieser Stelle keine vollständige Überführung des SKS-Vertrags vollzogen. Referenzgröße bliebe das aus der präventiven SWP-Komponente bekannte mittelfristige Haushaltsziel (MTO). Trotzdem lässt sich an einer anderen Stelle eine Verschärfung von Haushaltsregeln herauslesen. So schlägt die Kommission vor, dass neu gewählte Regierungen direkt nach ihrem Amtsantritt für die Dauer der Legislaturperiode den Wachstumspfad der Staatsausgaben festzulegen hätten, der in den jährlichen Haushaltsplänen eingehalten

werden solle (vgl. Art. 3, Abs. ab in KOM 2017h). Eine solche Vorgabe ist bisher weder im SKS-Vertrag verankert, noch aus dem reformierten SWP bekannt.

Schließlich würde der automatische Korrekturmechanismus (ad 3) mit der Richtlinie, im Unterschied zur Grenze für das strukturelle Defizit, in den Rechtsrahmen der EU überführt (vgl. Art. 3, Abs. 2b in KOM 2017h), wie auch die Anforderung mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, welche die in der Richtlinie kodierten Anforderungen abdecken (ad 4) (vgl. Art. 3, Abs. 1 & 2 in KOM 2017h). Allerdings ist hierbei nur von »dauerhafte[n] numerische[n] Haushaltsregeln« die Rede. Auf die Verpflichtung, ein Regelwerk möglichst mit »Verfassungsrang« zu erlassen, wäre hingegen verzichtet worden. Letztlich finden sich in der Richtlinie auch die aus dem SKS-Vertrag bekannten unabhängigen Institutionen zur Überwachung der Einhaltung der Haushaltsregeln (vgl. Art. 3, Abs. 4ff. in KOM 2017h) (ad 5). Interessant erscheint allerdings die im Vorschlag gestärkte Rolle dieser Institution im Vergleich zum SKS-Vertrag. So heißt es in Artikel 3, Absatz 6 der vorgeschlagenen Richtlinie, dass »[d]ie Mitgliedstaaten [...] sicher[stellen], dass ihre Haushaltsbehörden den Empfehlungen aus *den Bewertungen der unabhängigen Einrichtungen [...] Folge leisten* oder andererseits öffentlich begründen, warum sie sich entschieden haben, diesen Empfehlungen nicht Folge zu leisten.« (Herv. J. G.)

Insgesamt ist auffällig, dass im Kommissionsvorschlag eine spannende Ambivalenz zwischen »Verschärfung« und »Lockerung« der SKS-Ziele erkennbar ist. Einerseits sollen die strikteren Defizitregeln des Vertrags nicht in den SWP integriert werden, andererseits würde der diskretionäre Spielraum der mitgliedstaatlichen Regierungen durch die »unabhängigen Institutionen« sowie den neuen »Wachstumspfad für die Staatsausgaben« weiter begrenzt. Neben dieser ambivalenten Vorgehensweise bleibt zudem zu konstatieren, dass mit der vorgeschlagenen Richtlinie der SKS-Vertrag nicht in allen Regelungstatbeständen ins Unionsrecht überführt worden wäre. So schreibt die Kommission in der Begründung ihres Vorschlags selber, dass der Artikel 7 des Vertrags – hierbei handelt es sich um die Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, den Empfehlungen der Kommission zur Einleitung eines Defizitverfahrens zu folgen – von dem Vorschlag unberührt bleibe und weiterhin Gültigkeit besitzen solle; ebendies gelte für den Artikel 13, in dem die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament im Rahmen des Vertrags geregelt werde (vgl. KOM 2017h, 6). Dies widerspricht letztlich dem Grundgedanken, nach dem mit der vorgeschlagenen Richtlinie das fiskalpolitische Regieren einheitlicher ausgestaltet werden soll; oder in den Worten der EZB (2018b, Rn. 2.1.3):

»Da der SKS-Vertrag [...] weiterhin für alle Mitgliedstaaten außer der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich gilt, scheint der Richtlinienvorschlag die Risiken, dass es zu Doppelarbeit und widersprüchlichen Vorgängen kommt, die mit der Koexistenz von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und den im Unionsrecht vorgesehenen Mechanismen einhergehen, nicht zu verringern.«

Weitere Kommentierungen der EZB weisen indes darauf hin, dass mit dem Richtlinienvorschlag alte Grabenkämpfe erneut aufzubrechen drohten. Inhaltlich geht es hierbei um die Reichweite und notwendige Akzentuierungen im fiskalpolitischen Rahmen der EWWU. Die »Hardliner*innen der EZB«, die bereits im Zuge der Two-Pack-

Verhandlungen für eine Überführung des SKS-Vertrags in das Sekundärrecht warben (vgl. EZB 2012a), begrüßen zwar grundsätzlich den Gedanken, den SKS-Vertrag in den Unionsrechtsrahmen zu integrieren (vgl. EZB 2018b, Rn. 1.2), haben aber »dennoch Bedenken, ob der Richtlinienvorschlag dieses Ziel tatsächlich erfüllt.« (Ebd., Rn. 2.1.1) Hauptkritikpunkt der EZB ist die fehlende Normierung der Defizitgrenze von 0,5 % des BIP und die sich hierdurch vollziehende Schwächung des fiskalpolitischen Pakts (vgl. ebd., Rn. 2.1.2 & 2.2.1). Problematisch erscheint der EZB daran, dass die Verwirklichung dieser Defizitgrenze im Kontext des SKS-Vertrags innerhalb des mitgliedstaatlichen Rechts zu vollziehen war. Wird die Grenze nun nicht auch sekundärrechtlich verankert, bestünde nach Ansicht der Zentralbank*innen die Gefahr, dass

»diejenigen Mitgliedstaaten, die den fiskalpolitischen Pakt noch nicht vollständig in ihr nationales Recht umgesetzt haben, die Bestimmungen des fiskalpolitischen Pakts mittels weniger strenger Vorschriften um[...]setzen bzw. [...] ihre nationalen Rechtsvorschriften auf diese Art und Weise [...] ändern«,

was dazu führe, »dass die Haushaltsregeln in der Union unterschiedlich bzw. nicht gleichrangig sind.« (Ebd., Rn. 2.1.4)

Neben den konkreten Legislativvorschlägen beabsichtigte die Kommission mit den zwei thematischen Mitteilungen zum Minister*inamt für Wirtschaft und Finanzen und neuen Haushaltsinstrumenten, bereits zuvor angestoßene Diskussionen im Rahmen ihrer leitbildlichen Papiere weiter zu forcieren. In ihrer *Mitteilung zum Europäischen Minister für Wirtschaft und Finanzen* (EMWF) gehe es der Kommission (2017g, 2) letztlich darum, aufzuzeigen, »welche Rolle ein künftiger Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen in der Governance-Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion spielen könnte.« Im Idealfall sehe eine solche Funktionszuschreibung im Sinne der Kommission wie folgt aus: die*der EMWF »verfolgt die allgemeinen Interessen der EU/des Euro-Währungsgebiets und vertritt sie auf internationaler Ebene«; »stärkt die politische Koordinierung und überwacht Wirtschafts-, Fiskal- und Finanzvorschriften«; »äußert sich zu einer angemessenen, der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank dienlichen Fiskalpolitik für das Euro-Währungsgebiet« und »beaufsichtigt den Einsatz von Haushaltsinstrumenten der EU/des Euro-Währungsgebiets«, inklusiven den »Instrumenten zur Unterstützung von Strukturreformen sowie zur Förderung von makroökonomischer Stabilisierung [...] und Konvergenz [...]« (ebd., 3). Institutionell wäre die*der EMWF »rechenschaftspflichtig gegenüber dem Europäischen Parlament«; »Vizepräsident der Europäischen Kommission«; »Vorsitzender der Eurogruppe« und sie*er »überwacht die Arbeiten des zu errichtenden Europäischen Währungsfonds« (ebd.). Hinter der angedachten Vertretung auf internationaler Ebene steht die von der Kommission seit langem avisierten einheitliche Vertretung beim IWF (s. drittes »Economic Governance-Paket« 2015 sowie die länger zurückreichenden Aktivitäten der Kommission seit 1998; vgl. KOM 1998). Bisher sind ihre Aktivitäten in Richtung auf eine gemeinsame EU/EWWU-Stimme in den internationalen Finanzinstitutionen allerdings allesamt gescheitert; die Mitgliedstaaten konnten sich lediglich auf die Stärkung der Vorabkoordinierung verständigen (vgl. WFA 2016b). Mit der*dem EMWF entstünde jedoch eine zentrale Anlaufstelle, welche die Außenvertretungsfunktion übernehmen könnte. Hinter der Chiffre einer stärkeren politischen Koordinierung durch die*der EMWF ver-

steckt sich weiterhin insbesondere der Wunsch nach einer besseren Durchsetzung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten, die durch den*die Minister*in in Form »regelmäßige[r] bilaterale[r] und multilaterale[r] Gespräche mit nationalen Behörden und dem Europäischen Parlament« (KOM 2017g, 4) aktiv begleitet werden könnte. In diesem Sinne fiel gemäß der Funktionszuschreibung der Kommission auch die Beaufsichtigung künftiger Haushaltsinstrumente oder des Fonds für Strukturreformen in den Aufgabenbereich des neuen Amtes. Die Aufgabe, sich zu einer der Geldpolitik unterstützenden, angemessenen Fiskalpolitik zu äußern, läuft dem Grunde nach auf die Überwachung des fiskalpolitischen Rahmens des SWP hinaus, der trotz seiner inkrementellen Weiterentwicklung (pragmatischer Austeritätsansatz) immer noch auf eine restriktive, anti-diskretionäre Fiskalpolitik ausgerichtet ist. Mit dem neuen Amt entstünde aber im Unterschied zur bestehenden Struktur eine sichtbare, personifizierte Anlaufstelle der EWWU, in der die Aktivitäten gebündelt sind. Die*der EMWF müsste somit zwischen den Extremen changieren: Einerseits wäre sie*er eine Art »Sparkommissar*in«, andererseits könnte sie*er sich die von der Juncker-Kommission angestoßene »neue Flexibilität« des SWP innerhalb des Interpretations- und Ermessensspielraums zu eigen machen und einen diskretionäreren Interventionismus begründen. Institutionell betrachtet bietet der EMWF-Vorschlag insbesondere dem Europäischen Parlament neue Beteiligungsmöglichkeiten, die sich nicht zuletzt darin zeigen, dass die*der EMWF als Kommissionsvizepräsident*in zu Beginn der Amtszeit vom Parlament bestätigt werden müsste. Somit würde letztlich das Parlament im neuen Arrangement auch den Vorsitz der Euro-Gruppe bestimmen, was bisher in die Verantwortung der mitgliedstaatlichen Regierungen fällt. Die Funktion der Kommission als Exekutivzentrum der EWWU wäre mit der*dem EMWF insofern weiter gestärkt. Demnach sei dieses Amt aus ihrer Sicht »ein wichtiger Schritt in Richtung einer kohärenteren, wirksameren und verantwortungsbewussteren wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union.« (Ebd., 9) Entsprechend forderte die Kommission die anderen EUSA auf, sich mit dem Vorschlag auseinanderzusetzen und »auf eine gemeinsame Sichtweise hinzuarbeiten« (ebd.), wobei sie sich der Unterstützung des Europäischen Parlamentes sicher sein konnte, das bereits vor dem Nikolauspaket forderte, »dass die Exekutivbehörde in Form eines EU-Finanzministers in der Kommission gebündelt wird« (EP 2017b, Rn. 25). Hierdurch solle »die Kommission in die Lage versetzt [werden], eine gemeinsame EU-Wirtschaftspolitik zu konzipieren und umzusetzen, die makroökonomische, haushalts- und geldpolitische Instrumente kombiniert und von einer Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet gestützt wird« (Ebd.). In einem weiteren Beschluss begrüßte das Parlament zudem die Verschmelzung zwischen EMWF und dem Vorsitz der Eurogruppe (vgl. EP 2019a, Rn. 29).

Die zweite Mitteilung des Nikolauspaketes widmete sich der Thematik neuer *Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet* innerhalb des Unionsrahmens. In der Rückschau auf die fiskalischen Aktivitäten der EU im Rahmen ihres eigenen Haushalts stellt die Mitteilung einleitend fest, dass die EU

»zwar die soziale und wirtschaftliche Aufwärtskonvergenz stets gefördert und die Möglichkeiten der Darlehensvergabe auf EU-Ebene in den vergangenen Jahren erweitert

[hat], um auf außerordentliche Umstände zu reagieren, doch war die makroökonomische Stabilisierung bisher kein ausdrückliches Ziel des EU-Haushalts.« (KOM 2017f, 4)

Allerdings – so die Mitteilung weiter – habe die Eurokrise gezeigt, dass an dieser Stelle die bisherige EWWU-Architektur nicht ausreiche. In Bezug auf die Zielvorstellung einer Fiskalunion beschreibt die Kommission daher zwei zentrale Lehren, die gezogen werden müssten: So sei es – erstens – notwendig, Strukturreformen in den Mitgliedstaaten zu fördern und zu unterstützen, »um robustere Wirtschaftsstrukturen und eine stärkere Konvergenz der Wirtschaftsleistung zu erzielen.« (Ebd., 5) Wichtig seien weiterhin »moderne wirtschaftliche und soziale Strukturen, die umgehend auf Schocks reagieren können« (ebd.). Zweitens sei eine Unterstützung der Euro-Mitgliedstaaten nötig, »damit sie besser auf sich rasch wandelnde wirtschaftliche Umstände reagieren und ihre Wirtschaft bei großen asymmetrischen Schocks stabilisieren können.« (Ebd.) Als identifiziertes Grundproblem erscheint der Kommission hierbei, dass die Mitgliedstaaten in Krisensituationen nur auf begrenzte finanzielle Mittel zurückgreifen könnten (vgl. ebd.). Zusammengefasst laufen die beiden »Lehren« auf eine Fiskalunion hinaus, die auf zwei Säulen beruht: einer präventiven Strukturreformensäule, die proaktiv Reformen forciert sowie einer korrektiven Stabilisierungssäule, die bei asymmetrischen Schocks für eine makroökonomische Stimulierung sorgen kann. Diese sogenannte Stabilisierungsfunktion böte die Möglichkeit, bei Schocks Ressourcen zu aktivieren, welche die mitgliedstaatlichen Haushalte allerdings »nur« ergänzen sollten (vgl. ebd., 15). Konkret präferiert die Kommission einen Stabilisierungsmechanismus, der in Schocksituationen die Investitionstätigkeit eines Mitgliedstaats stützt (vgl. ebd., 17). Sie spricht sich somit gegen die im Reflexionspapier alternativ zur »Investitionsschutzregelung« diskutierten Formate der »Arbeitslosenrückversicherung« oder eines »Schlechtwetterfonds« aus (vgl. ebd.; vgl. auch KOM 2017d). Der in der Mitteilung vorgestellte Mechanismus, der später als »Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion« (KOM 2018c) bezeichnet wird, ist einer der drei konkreten Vorschläge der Kommissionsmitteilung. Für die präventive Säule schlägt die Kommission zwei Instrumente vor, bei denen eines auf die Euro-Mitgliedstaaten sowie ein zweites auf die Euro-Beitrittsstaaten zielt. Ersteres umfasst ein Umsetzungsinstrument zur Unterstützung der Reformzusagen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters (vgl. KOM 2017f, 9ff.). Zweiteres besteht aus einer Konvergenzfazilität für Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet beitreten werden (vgl. ebd., 12f.). Alle drei in der Mitteilung vorgeschlagenen Instrumente mündeten schließlich im Mai 2018 im Fiskal-Two-Pack (s.u.). Augenscheinlich aber – das gilt es bereits festzuhalten – kommt es zu einer spannenden Verquickung zweier auf den ersten Blick konträrer Ideen, die in einer Kommissionssynthese mündete und eine potenzielle künftige Kompromisslinie andeutet: Gemeint ist die Synthese aus der Forderung nach einem Eurozonenhaushalt einerseits mit der weiterhin wirkmächtigen Idee des merkelschen Wettbewerbsfähigkeitspakts andererseits. Eine solche Synthetisierung beider Vorschläge umfasse somit zwar eine Budgetlinie für die Eurozone, die aber nicht im Sinne einer genuinen Wirtschaftsregierung diskretionär-politisch verhandelbar, sondern der angebotsökonomisch-eingefärbten Strukturreformagenda untergeordnet wäre.

Von den Vorschlägen des Nikolauspakets konnte zusammengenommen bis dato einzig die Änderungsverordnung zum Programm zur Unterstützung von Strukturreformen umgesetzt werden, die aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Reichweite nur auf wenig Widerstand stieß. So auch im Rat, der die Verordnung einstimmig beschloss. Alle weiteren Kommissionsvorschläge wurden hingegen bisher nicht final beraten, vielmehr zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten – nach der ersten Beratung des Nikolauspakets im ECOFIN-Rat – noch viele offene Fragen hatten, die einer zügigen Beschlussfassung im Wege standen. So lautete beispielsweise die Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag zur Überführung des SKS-Vertrags in den Rechtsrahmen der Union: »[T]he proposal to integrate the EU's fiscal compact into the EU legal framework is not yet at a stage where it can be taken up by the Council« (ECOFIN 2018, 4). Auch die Überführung des ESM in einen EWF eröfne weitere Fragen, die es zuerst zu klären gelte (vgl. ebd.). Dies zu tun, überwies der Rat schließlich an die Euro-Gruppe (vgl. ebd.). Die Kommentierung der Mitteilung zu neuen haushaltspolitischen Instrumenten fällt ebenso knapp aus; hiermit wolle sich der Rat erst ausführlicher befassen, wenn die Kommission ihre Vorschläge aus der Mitteilung näher ausgeführt hat (vgl. ebd., 5). Zur EMWF-Mitteilung äußerten sich die mitgliedstaatlichen Finanz- und Wirtschaftsminister*innen gar nicht erst.

Das Treffen der Euro-Finanzminister*innen (Euro-Gruppe) am 4. Dezember 2017 – zwei Tage bevor das Nikolauspaket veröffentlicht wurde – hatte in Vorbereitung des im Dezember anstehenden Euro-Gipfels ebenso die Vertiefung der EWWU als Schwerpunktthema, wobei die Priorität auf weiteren Fortschritten im Kontext der Bankenunion lag (vgl. Euro-Gruppe 2017a). Hierbei stand letztlich auch die Reformierung des ESM, der als Backstop des Single Resolution Funds fungieren sollte, ganz oben auf der Tagesordnung (vgl. ebd.). Zugleich habe unter den Euro-Finanzminister*innen eine große Einigkeit darüber bestanden, die Rolle des ESM in der konkreten Krisenbearbeitung auszubauen (vgl. Euro-Gruppe 2017b, 2). Vereinbart wurde deshalb, dass der ESM künftig zusammen mit der Kommission stärker in die Erstellung und das Monitoring der »Hilfsprogramme« eingebunden sowie die Effektivität des ESM-Instrumentariums insgesamt erhöht werden solle (vgl. ebd.). Die in der Euro-Gruppe diskutierten ESM-Reformen ähneln deutlich jenen, die die Kommission in ihrem EWF-Vorschlag zwei Tage später präsentierte. Dass die Euro-Gruppe auf ihrer Sitzung bereits über das Nikolauspaket in Kenntnis gesetzt schien, zeigt sich auch in der »Agenda der EU-Führungsspitze« aus dem Dezember 2017, die zur Vorbereitung des Euro-Gipfels an die Staats- und Regierungschefs versendet wurde. Darin heißt es, dass die Euro-Gruppe eine Reihe von Ideen geprüft und dabei weitestgehend Einvernehmen über »die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, möglicherweise zu einem sogenannten Europäischen Währungsfonds« (Euro-Gipfel 2017, 2) erzielt habe. Anders gestaltet sich dies hingegen bei den weiteren Kommissionsvorschlägen: Kein Einvernehmen bestand in der Euro-Gruppe über »die Straffung der Haushaltsregeln« (SKS-Vertragsüberführung), »die Schaffung einer Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet« sowie »die Einsetzung eines europäischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen« (ebd.). Dem Nikolauspaket wurde somit vorerst eine schnelle Umsetzung verwehrt. Der anschließende Euro-Gipfel bestätigte dies in seiner Priorisierung der weiteren politischen Arbeit, die sich auf den Ausbau der Bankenunion sowie der ESM-Reform fokussieren sollte und den Aufbau der Fiskalunion hinten

anstellte (vgl. Euro-Gruppe 2018a, 3). Diese Schwerpunktsetzung erschien einigen hingegen zu einseitig, wie im Summing-up-Letter des Präsidenten der Euro-Gruppen vom Januar 2018 deutlich wird: »Some Ministers [...] argued in favour of exploring other issues – such as fiscal capacity and improved fiscal rules – in order to reach a comprehensive political decision by June 2018.« (Ebd.) Dass diese Hoffnung allerdings aufgrund der Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedstaaten eher utopisch erschien, zeigt die Sitzungszusammenfassung vom März 2018, in der es heißt:

»[O]n fiscal issues, different views have been expressed. We focused the discussion on a possible central stabilisation function. Other objectives such as convergence or promotion of structural reforms are also important for a smooth functioning of EMU, but may be more appropriately discussed in the broader context of the EU budget debate.« (Euro-Gruppe 2018b, 2)

Dass aber auch die Diskussion über die Stabilisierungsfunktion nicht einhellig verlief, wird im nächsten Satz des Briefes deutlich: »There are different views on a central stabilisation function: on whether it is needed and on what instruments would be more suitable to this end.« (Ebd.) Bis zum Sommer 2018 (vgl. Centeno 2018, 3) konnte somit weder in Bezug auf mögliche Budgets noch auf die Überführung der fiskalischen SKS-Regelungen in den Unionsrahmen eine einheitliche Sichtweise erreicht werden. Letztlich konnten sich die Euro-Finanzminister*innen lediglich auf die von ihnen selbst angestoßene und Ähnlichkeit zum EWF-Vorschlag aufweisende ESM-Reform verständigen.

Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die im Dezember 2018 in der Euro-Gruppe erzielte Einigung über die Reform des ESM, die vom Euro-Gipfel am 14. Dezember gebilligt wurde (vgl. Euro-Gipfel 2018), sieht im Einklang mit dem EWF-Vorschlag die Letztsicherung für den SRF im Rahmen der Bankenunion durch den ESM vor. Daneben umfasst die Reform aber auch zwei die Kreditmodalitäten und Konditionen betreffenden Änderungen. So wurde folgende neue Zugangsregel für die sogenannten »vorsorglichen Finanzhilfen« vereinbart:

»Member States need to meet quantitative benchmarks (i.e. the debt benchmark, the minimum benchmark and a deficit below 3 % of GDP) and to comply with qualitative conditions related to EU surveillance (i.e. not experiencing Excessive Imbalances and not being subject to the Excessive Deficit Procedure).« (Euro-Gruppe 2018d, 5f.)

Werden diese Bedingungen nicht erfüllt, bleibt einem Mitgliedstaat lediglich die Möglichkeit, ein »klassisches« Finanzhilfesuch zu beantragen, dessen Gewährung auf der Ausarbeitung der bekannten Memoranden basiert. De facto bedeutet diese Neuregelung eine Verschärfung der bisherigen ESM-Regularien, zumal beispielsweise van Roosebeke (2018) oder Guttenberg (2019) darauf hinweisen, dass nur wenige Eurostaaten die Voraussetzungen erfüllen könnten. Es ist insofern zu bezweifeln, ob die vorsorglichen Finanzhilfen im reformierten ESM überhaupt noch ihre ursprünglich zgedachte Funktion erfüllen können. Vielmehr eröffnet sich hier ein Bild, nach dem die Finanzminister*innen es lieber sähen, dass Mitgliedstaaten in finanziellen Notlagen direkt unter die wesentlich restriktiveren Fänge des Rettungsschirms gelangen. In diesem Sinne

entwickelt sich der ESM zunehmend weiter in Richtung auf die oben im Kontext des EWF andiskutierte Europäische Austeritätsagentur. Hierfür spricht auch, dass der ESM künftig wesentlich stärker in die Programmausgestaltung und -überwachung eingebunden werden solle. Hierzu legten die Kommission und der ESM im November 2018 eine gemeinsame Erklärung für die künftige Kooperation beider Institutionen vor, die im Kern darauf hinausläuft, dass der ESM als vollwertiger Partner neben der Kommission und der EZB (»neue Troika«; s.o.) bei den sogenannten Rettungsaktivitäten des Stabilitätsmechanismus auftritt (vgl. KOM & ESM 2018). Daneben wird der ESM zugleich stärker in die alltäglichen Kommissionstätigkeiten im Rahmen der Stabilitäts- und Überwachungsunion eingebunden, was sich in einem intensiveren Austausch zwischen Kommission und ESM zeigt, innerhalb dessen der ESM die Kommission auch bei ihrer Bewertung der (Finanz-)Stabilität in den Eurostaaten unterstützen solle (vgl. ebd.).

Anders als von der Kommission in ihrer EWF-Initiative vorgeschlagen, wird mit den konkreten Reformabsichten der Euro-Gruppe schließlich auch die institutionelle Konstruktion des ESM als auf einem zwischenstaatlichen Vertrag basierende Institution festgeschrieben. Die ESM-Reformen bewegen sich entsprechend innerhalb des Rahmens, den das Europäische Parlament in einer ersten Reformstufe vorgeschlagen hatte, wengleich die Forderung des Parlaments nach einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle keine Berücksichtigung seitens der Mitgliedstaaten fand. Insgesamt verdeutlicht die ESM-Reform insofern, dass die inhaltlich-austeritären Reformideen des EWF-Vorschlags (Austeritätsagentur, neue Troika) mit dieser durchgesetzt und gar noch inhaltlich erweitert wurden (vorsorgliche Finanzhilfe), wohingegen die institutionell-demokratischen Reformbausteine (EU-Rechtsrahmen, Rechenschaftspflichten) schlussendlich keinen Eingang in den Reformprozess fanden.

Fiskal-Two-Pack und das Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit

Mit ihrer Mitteilung zu neuen Haushaltsinstrumenten aus dem Nikolauspaket griff die Kommission die seit längerem geführten Diskussionen um einen eigenen Haushalt für die Eurozone und die Vertiefung der Fiskalunion auf. Sie präferiert hierbei allerdings einen Ansatz, der dieses Ansinnen im Rahmen des bestehenden EU-Haushalts einzugliedern versucht. Dies wurde bereits in den oben dargestellten Ausführungen zur entsprechenden Mitteilung aus dem Nikolauspaket herausgestellt, die durch die Vorlage zweier Verordnungsvorschläge im Mai 2018 weiter ausgearbeitet wurde:

Tabelle 33: Fiskal-Two-Pack vom 31.05.2018

Initiative	Art	Status
Reformhilfeprogramm	VO-Vorschlag	Gegenstand der Beratungen des MFR 2021-27
Investitionsstabilisierungsfunktion für die Eurozone	VO-Vorschlag	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In den beiden Verordnungsvorschlägen, die in die Diskussionen um den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 eingewoben sind, finden sich letztlich drei Bausteine:

Ein sogenanntes Reformhilfeprogramm, die Fortführung und Erweiterung des bereits laufenden Strukturreformenprogramms und schließlich die Implementierung einer Investitionsstabilisierungsfunktion. Das vorgeschlagene *Reformhilfeprogramm* der Kommission basiert auf dem 2017 etablierten Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (vgl. VO (EU) 2017/825). Kern des bereits laufenden Programms, dessen Finanzrahmen durch das Nikolauspaket nochmals erweitert wurde, stellt die technische Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Strukturreformen dar. Im neuen Reformhilfeprogramm solle dieser Aspekt als »Instrument für technische Unterstützung« weitergeführt werden (vgl. Kapitel III in KOM 2018b). Der Finanzrahmen für die technische Unterstützung seitens der Kommission und ihrer entsprechenden Dienststelle (SRSS) bliebe dabei vergleichbar (vgl. Art. 7 in KOM 2018b & Art. 10 VO (EU) 2017/825). Neu hingegen wären zwei weitere Finanzlinien des neuen Reformhilfeprogramms. Mit dem sogenannten »Reformumsetzungsinstrument« (vgl. Kapitel II in KOM 2018b) könnten im Rahmen des Programms künftig neben technischer Unterstützung auch direkt Strukturreformen (ko-)finanziert werden, »die zur Bewältigung von im Rahmen des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung ermittelten Herausforderungen dienen.« (Art. 8 in KOM 2018b) Die neue Schlagkraft des erweiterten Programms zeigt sich dabei auch in den für das Umsetzungsinstrument vorgesehenen Budgets. Für den Zeitraum des MFR stünden insgesamt bis zu 22 Milliarden Euro zur Verfügung (vgl. Art. 7 in KOM 2018b), die sich anhand einer eigenen Berechnungsformel auf alle EU-Mitgliedstaaten erstreckten. Die maximalen Fördersummen reichen demnach von potenziellen 22 Millionen Euro für Malta bis zu 4,088 Milliarden Euro für Deutschland (vgl. KOM 2018b, Anhang I, 2). Die Mitgliedstaaten können ihre Reformprojekte im Rahmen des Europäischen Semesters einreichen, wobei der Kommission die Aufgabe zufiele, diese auf ihre »compliance« mit den allgemeinen Herausforderungen, die im Semester definiert werden, den länderspezifischen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat sowie den gegebenenfalls im MIP ermittelten makroökonomischen Ungleichgewichten zu prüfen (vgl. Art. 11, Abs. 7 in KOM 2018b). Die Beschlussfassung über die Gewährung von Finanzmitteln obläge ihr ebenfalls (vgl. Art. 12 in KOM 2018b). Nach einer positiven Beschlussfassung über die vorgeschlagene Verordnung stünde der Kommission somit ein ausgebautes Interventionsinstrumentarium zur Verfügung, um die bereits in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus angelegte stärkere Fokussierung auf die Wettbewerbsfähigkeitsagenda weiter zu forcieren. In diesem Sinne wirkt auch die dritte Säule des vorgeschlagenen Reformhilfeprogramms, das anders als das Reformumsetzungsinstrument allerdings nur den Mitgliedstaaten, deren Währung *noch nicht* der Euro ist, zur Verfügung stünde, um diese auf dem Weg zur Euro-Einführung zu unterstützen. Die Verfahren und Anforderungen der sogenannten »Konvergenzfazilität« gleichen dabei dem des »Umsetzungsinstruments« (vgl. Kapitel IV in KOM 2018b). Für die Fazilität stünden weitere 2 Milliarden Euro zur Verfügung, von denen Polen mit maximal 772 Millionen Euro am stärksten profitierte (vgl. KOM 2018b, Anhang I, 3).

Mit dem zweiten Verordnungsvorschlag des Fiskal-Two-Packs schlägt die Kommission weiterhin eine *Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion* (EISF) vor, »[u]m den Euro-Mitgliedstaaten dabei zu helfen, besser auf rasch wechselnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren und ihre Wirtschaft bei großen asymmetrischen

Schocks zu stabilisieren« (KOM 2018c, 2). Grundlage hierfür sei die Erkenntnis, nach der »[d]ie Jahre der Finanzkrise [...] gezeigt [haben], dass Architektur und Reichweite der öffentlichen Finanzen der EU noch nicht ganz dem spezifischen Bedarf der Wirtschafts- und Währungsunion entsprechen« (ebd.), schließlich habe »die Krise deutlich gemacht, wie begrenzt die Mittel sind, auf die ein einzelner Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets zurückgreifen kann, um die Auswirkungen großer asymmetrischer Schocks zu absorbieren« (ebd.). Die vorgeschlagene EISF kann demgemäß Euro-Mitgliedstaaten (und den Teilnehmerstaaten am WKM II) bei einem asymmetrischen Schock finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen und Zinszuschüssen für öffentliche Investitionen gewähren (vgl. Art. 1 in KOM 2018c). Voraussetzung hierfür solle sein, dass der betreffende Mitgliedstaat den Anforderungen des SWP und des MIP in den letzten beiden Jahren im ausreichenden Maße Folge geleistet habe (vgl. Art. 3 in KOM 2018c). Ob ein Mitgliedstaat in Krisensituationen Anspruch auf eine EISF-Hilfe hat, solle anhand der Arbeitslosenquote reguliert werden (vgl. Art. 4 in KOM 2018c). Die EISF-Hilfen würden über eine Kreditaufnahme der EU finanziert. EISF-Hilfen wiederum stellen allerdings nur Darlehen der EU an einen Mitgliedstaat dar, die verzinst werden und zurückzuzahlen wären. Das maximale Darlehensvolumen solle 30 Milliarden Euro betragen (vgl. Art. 7 in KOM 2018c) Um die Zinsbelastung für einen Empfängerstaat zu verringern, wird weiterhin die Gewährung von Zinszuschüssen vorgeschlagen. Hierzu solle ein sogenannter Stabilisierungsfonds eingerichtet werden, der sich durch Beiträge der Mitgliedstaaten sowie den Erlösen der investierten Fondsmittel speise (vgl. Art. 17 in KOM 2018c) und entsprechende Zinszuschüsse zur Verfügung stellen könnte.

Nachdem die ersten Äußerungen des Rates in Bezug auf die Mitteilung über neue Haushaltsinstrumente aus dem Dezember 2017 darauf hindeuteten, dass innerhalb des Rates und der Euro-Gruppe unterschiedliche Sichtweisen über die Notwendigkeit und die Priorisierung der vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen bestanden (s.o.), nahm nach der Vorlage des Fiskal-Two-Packs auch die Diskussion unter den mitgliedstaatlichen Regierungen deutlich an Fahrt auf. Hatte man sich im Laufe des Jahres 2018 innerhalb des Rates und der Euro-Gruppe insbesondere mit der Letztsicherung für den SRF und der ESM-Reform beschäftigt, rückte die Thematik der Fiskalunion und des Eurozonenbudgets nun stärker in den Fokus.

Die Forderungen nach einer umfassenden Fiskalunion ist seit Krisenbeginn eine der Kernforderungen des Europäischen Parlaments, der allerdings im bisherigen Verlauf des Staatlichkeitsausbaus nur wenig Beachtung geschenkt wurde. Dies sollte sich nicht zuletzt auch durch Macrons »Initiative für Europa« ändern. Bereits im September 2017 – also zwei Monate vor der Vorstellung des Nikolauspakets – sagte der französische Präsident in seiner vielbeachteten Sorbonne-Rede, es brauche »Konvergenz und Stabilität durch *nationale Reformen*, aber auch durch eine *Koordinierung unserer Wirtschaftspolitiken* und einen *gemeinsamen Haushalt*.« (Französische Botschaft 2017, 12; Herv. J. G.) Weiter heißt es in seiner Rede:

»[W]ir [brauchen] *mehr Investitionen*, wir brauchen *Mittel zur Stabilisierung* angesichts der Wirtschaftskrisen. Ein Staat kann eine Krise nicht alleine durchstehen, wenn er nicht mehr über seine Währungspolitik entscheidet. Aus all diesen Gründen brauchen

wir einen *stärkeren Haushalt im Zentrum Europas, im Zentrum der Eurozone*. [...] Ein Haushalt kann nur einhergehen mit einer starken politischen Steuerung durch einen gemeinsamen Minister und eine anspruchsvolle parlamentarische Kontrolle auf europäischer Ebene. Alleine die Eurozone mit einer starken und internationalen Währung kann Europa den Rahmen einer Weltwirtschaftsmacht bieten.« (Ebd.; Herv. J. G.)

Nachdem die ersten Reaktionen aus Berlin erwartungsgemäß verhalten ausfielen, einigten sich Deutschland und Frankreich schließlich im Juni 2018 auf ein abgestimmtes Vorgehen, das sie in der »Erklärung von Meseberg« festhielten. In dieser heißt es:

»Wir schlagen vor, beginnend im Jahr 2021 im Rahmen der Europäischen Union einen *Haushalt für die Eurozone* aufzustellen, um die Wettbewerbsfähigkeit, Annäherung und Stabilisierung in der Eurozone zu fördern. [...] Die Mittel würden [...] aus nationalen Beiträgen, aus Steuereinnahmen und aus europäischen Mitteln kommen. Der Haushalt für die Eurozone würde auf mehrjähriger Basis festgelegt. [...] Aus ihm könnten neue Investitionen finanziert werden und er könnte nationale Ausgaben ersetzen. Wir werden das Thema eines *Europäischen Stabilisierungsfonds für Arbeitslosigkeit* prüfen, für den Fall schwerer Wirtschaftskrisen, ohne dass es zu Transferzahlungen kommt. Frankreich und Deutschland werden eine Arbeitsgruppe einrichten, die bis zum Europäischen Rat im Dezember 2018 konkrete Vorschläge vorlegt. Strategische Beschlüsse zum Haushalt für die Eurozone werden von den Staaten der Eurozone getroffen. Entscheidungen über Ausgaben sollten durch die Europäische Kommission durchgeführt werden.« (Bundesregierung 2018; Herv. J. G.)

Letztlich vollzog auch der Euro-Gipfel im Dezember 2018 diese »politische« Einigung zwischen Deutschland und Frankreich nach und beauftragte die Euro-Gruppe, »an der Konzeption, den Durchführungsmodalitäten und dem Zeitplan für ein *Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit* für das Euro-Währungsgebiet und – auf freiwilliger Basis – für die Mitgliedstaaten des WKM II zu arbeiten.« (Euro-Gipfel 2018, Rn. 4; Herv. J. G.) Nicht von ungefähr ähnelt der Name der neuen Haushaltslinie dem weitestgehend gescheiterten Vorschlag der Barroso-Kommission aus dem Jahr 2013, mit dem bereits die Schaffung eines »Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit« etabliert werden sollte und das an die Idee des Paktes für Wettbewerbsfähigkeit angelehnt war (s.o.). Im Laufe des Jahres 2019 einigte man sich schließlich unter den Eurostaaten auf einen gemeinsamen Standpunkt zum neuen Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Euro-Gruppe 2019, Anlage 1), das im Englischen als BICC (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness) bezeichnet wird und sicherlich auch Assoziationen in seiner politischen Reichweite auslösen soll.

Die strategischen Prioritäten des Haushaltsinstruments sollen – so der Vorschlag – durch die Euro-Gruppe und den Euro-Gipfel diskutiert und in die Eurozonen-Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters einfließen. Die Mitgliedstaaten wiederum sollen auf diese in ihren Nationalen Reformprogrammen Bezug nehmen und Vorschläge unterbreiten, die schließlich durch die Kommission vor dem Hintergrund der länderspezifischen Empfehlungen geprüft würden. Letztlich bestünde die Verpflichtung einer mitgliedstaatlichen Kofinanzierung von 25 %. Mindestens 80 %

der zur Verfügung stehenden Mittel würden dabei nach Bevölkerung und dem BIP (pro Kopf) unter den Eurostaaten verteilt, maximal 20 % könnten anhand strategischer Überlegungen flexibel vergeben werden. Die Höhe der Finanzausstattung des BICC war derweil ebenso wenig Bestandteil der politischen Einigung in der Eurogruppe wie ein konkreter Vorschlag zur sekundärrechtlichen Verankerung, weshalb die Kommission (2019e) schließlich im Juli 2019 die Integration des BICC in das davon ihr vorgeschlagene Reformhilfeprogramm vorschlug.

9.3 Der EU-Staatlichkeitsausbau zwischen Ambition und Stagnation

»Die Reformdynamik hat durch die Krise stark zugenommen, doch der politische Wille, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden, ist vor dem Hintergrund günstigerer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen etwas erlahmt«, stellt die Kommission (2019d, 2) in einer Zwischenbilanz zum Fünf-Präsidenten-Bericht fest. Dies zeigt sich auch daran, dass die von der Kommission seit 2017 vorgeschlagenen institutionellen Reformen (Euro-Außenvertretung, EMWF, EWF, Überführung des SKS-Vertrags in den Unionsrechtsrahmen) bis dato nicht umgesetzt wurden. Insofern bleibt letztlich für den hier dargestellten Zeitraum bis 2019 zu konstatieren, dass neben den »politischen« Grundsatzentscheidungen zum Aufbau einer (begrenzten) Fiskalkapazität für die Eurozone bisher lediglich die marginale Aufstockung des bestehenden Strukturreformprogramms final umgesetzt werden konnte. Die politischen Absichtserklärungen zur weiteren EWWU-Vertiefung, bereits beginnend mit dem Vier-Präsidenten-Bericht und zunehmend stärker visionär als »Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion« (vgl. Van Rompuy et al. 2012; Juncker et al. 2015b; KOM 2017d; KOM 2017s) verpackt, wirken auf dieser Grundlage allerdings als bloße Lippenbekenntnisse mit nur geringem Einfluss auf die konkrete politische Agenda der EUSA. Demgemäß weist der Staatlichkeitsausbau im Kontext der ausgerufenen »EWWU-Vollendung« letztlich eine *Stagnation* auf.

Trotz dieser Stagnation, die insbesondere vor dem Hintergrund der lancierten Vollendungsdebatten zu attestieren ist, weisen die Aktivitäten der letzten Jahre durchaus weiterhin partiell einen gewissen inkrementellen Fortgang auf. So werden mit der angestrebten ESM-Reform (der neue ESM-Vertrag ist bis heute allerdings noch nicht unterzeichnet) und weiteren Bausteinen der Bankenunion (SRF, Einlagensicherungssystem) Bemühungen der Staatlichkeitskonsolidierung und des Staatlichkeitsausbaus sichtbar. Zugleich zeigen die im Vergleich zu den Diskussionen zu Beginn der Euro-Krise zum Teil *ambitionierten* Vorschläge zur Stärkung der EU-Interventionsstaatlichkeit insbesondere in Form größerer fiskalischer Möglichkeiten zur Absicherung ihres Interventionismus (Parlament, Macron, Kommission), dass die Debatte um die Fortentwicklung der EWWU trotz Abschwächung der Krisensymptome und der krisengetriebenen Reformdynamik weiterhin latent schwellt. Auffällig ist hierbei auch, dass die im Februar 2017 vom Parlament lancierten kurzfristig umzusetzenden Reformvorschläge an vielen Stellen große Ähnlichkeit zu jenen des Nikolauspakets und des späteren Fiskal-Two-Packs aufweisen. Wie schon in vorausgegangenen Krisenphasen scheint sich eine Koalition zwischen Kommission und Parlament herauszubilden, die gemeinsam für eine Inte-