

9 Stagnierender Staatlichkeitsausbau im Anschluss an die Euro-Krise

Im Jahr 2017 versuchte die Kommission mit der Vorlage des ›Weißbuchs zur Zukunft Europas‹ im Zuge der Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge erneut die Lancierung eines Vertiefungsprozesses für die EWWU, der eine Reihe konkreter Reformvorschläge – insbesondere das sogenannte Nikolauspaket – folgten. Die vorgeschlagenen Vertiefungsmaßnahmen, beispielsweise ein*e Europäische*r Finanzminister*in oder die Weiterentwicklung des ESM zum EWF, die einen weiteren Ausbau der EU-Staatlichkeit bedeutet hätten, wurden allerdings bis zum heutigen Tage nicht umgesetzt. Auch dem 2018 vorgelegten Fiskal-Two-Pack, in dem die Kommission die Diskussion um ein eigenständiges Eurozonen-Budget aufgriff, das zuvor bereits vom französischen Präsidenten Macron in seiner vielbeachteten Europarede eingefordert wurde, blieb die Umsetzung bisher verwehrt. Es ist deshalb letztlich spätestens ab Mitte 2017 von einer *Phase des stagnierenden Staatlichkeitsausbaus* zu sprechen, in der trotz erkennbarer Ambitionen und der Lancierung einer Diskussion über die ›Vollendung der EWWU‹ die Tätigkeiten zum Ausbau der EU-Staatlichkeit dennoch ins Stocken geraten. Geprägt ist diese Phase überdies durch einen historischen Einschnitt, der in gewisser Weise auch den Vertiefungs- und Ausbaudiskurs um die EU-Staatlichkeit nachhaltig verändern sollte: Mit dem Vereinigten Königreich reichte erstmals ein EU-Mitgliedstaat am 29. März 2017 – nach einem erfolgten Referendum im Jahr 2016 – offiziell ein Austrittsgesuch nach Artikel 50 AEUV ein. Infolgedessen wendete sich der Fokus der EUSA nach der aufkommenden »Krise des europäischen Migrationsregimes« ab 2015 schließlich mit der »Brexit-Krise« beständig weiter von der Euro- und somit der Funktionskrise der EWWU ab.

9.1 Die »Zukunft Europas« und die »Vollendung der EWWU«

Am 1. März 2017 legte die Kommission das »Weißbuch zur Zukunft Europas« vor, das in seiner Anlage nicht nur die potenzielle Weiterentwicklung der EWWU thematisierte, sondern einen allgemeinen Blick auf die Zukunft der Europäischen Union wirft. Der

Aufbau des Weißbuchs überrascht dabei durch seinen ›offenen‹ Charakter. So wird zu Beginn festgehalten, dass

»[a]llzu oft [...] die Diskussion über die Zukunft Europas auf die Wahl zwischen ›mehr‹ oder ›weniger‹ reduziert worden [ist]. Dieser Ansatz führt in die Irre und ist zu einfach gedacht. Die [im Weißbuch; J. G.] dargelegten Möglichkeiten reichen von der Fortsetzung des Status quo über veränderte Handlungsbereiche und Prioritäten bis zum partiellen oder gemeinsamen Sprung nach vorn.« (KOM 20170, 15)

Die fünf Entwicklungsszenarien, die das Weißbuch offeriert, weisen insofern nicht auf eine alternativlose Integrationsvertiefung, sondern zugleich auch auf eine potenzielle Redefinition der EU im Gesamten, die in zwei der fünf Szenarien (Szenario (2): »Schwerpunkt Binnenmarkt« & Szenario (4): »Weniger, aber effizienter«) gar auf einen partiellen Rückbau hinauslaufen könnte. Berechtigter Zweifel im Hinblick darauf, dass die Kommission wirklich ein Interesse an einem solchen Rückbau hätte, wird aber daran deutlich, dass die Szenarien lediglich »von bildhaftem Charakter [sind], um das Nachdenken anzuregen« (ebd.) und in ihren Ausführungen teilweise sehr überschaubar ausfallen. Die Anlage des Weißbuchs entbehrt insofern nicht einer gewissen Kommunikationsstrategie, die schließlich einen »Prozess« anstoßen möchte, »in dem Europa selbst darüber entscheidet, welchen Weg es künftig einschlagen wird.« (Ebd., 3; vgl. ebd., 26) Aus diesem Grunde skizziert das Weißbuch die »vor uns liegenden Herausforderungen und Chancen« und legt dar, »wie wir uns auf eine gemeinsame Antwort verständigen können.« (Ebd., 3) Das Weißbuch markiert in diesem Sinne zugleich die Fortführung der bereits in der Phase inkrementellen Staatlichkeitsausbaus angelegten Strategie einer nachholenden Hegemonialisierung. Dies zeigt sich unter anderem in seiner Aufmachung, in der mit einem historischen Rekurs über die Errungenschaften der Europäischen Union begonnen wird: Aus dem »Traum einer friedlichen, gemeinsamen Zukunft« (ebd., 6) erwuchs das Friedensprojekt EU, welches über 70 Jahre Frieden in Europa gesichert habe. Dieser Frieden werde durch die »Herrschaft des Rechts« gesichert und schützt somit eine »einzigartige Vielfalt an Kulturen, Ideen und Traditionen« (ebd.). Trotz dieser Errungenschaften stehe die Union in der Kritik, da sie »für viele Europäer entweder viel zu weit weg oder viel zu sehr darauf erpicht [ist], sich in ihren Alltag einzumischen.« (Ebd.) Hinzu kämen Herausforderungen wie die »Flüchtlingskrise«, »Terroranschläge«, »neue Weltmächte« oder der britische »Austritt aus der Union« (ebd.). Aber, so die Botschaft: Der bisherige Integrationsprozess sei nie frei von Krisen gewesen; und gerade die Krisen seien es gewesen, die zu neuen Integrationsschritten geführt hätten (vgl. ebd., 6f.). Neben dieser pointierten historischen Aufladung widmet sich das Weißbuch anschließend jenen Faktoren, die Europas Zukunft prägten. »In einer Welt im Wandel« werde der Anteil der EU- an der Weltbevölkerung kontinuierlich sinken, ebenso der Anteil am weltweiten BIP (vgl. ebd., 8). Militärisch stehe man aufgrund der »zunehmende[n] Militarisierung in allen Teilen der Welt« (u.a. russische Truppen an den EU-Ostgrenzen, Krieg im Nahen Osten) vor der Herausforderung, »seine Sicherheit selbst in die Hand« zu nehmen (Motto: »Eine ›sanfte Macht‹ ist nicht länger machtvoll genug, wenn Gewalt die Regeln außer Kraft zu setzen droht.«; ebd., 9). Im internationalen Handel müsse man sich weiter für einen wertebasierten Multilateralismus einsetzen und somit der Isolation und dem Protektionismus etwas entgegenstel-

len (vgl. ebd.). Neben diesen externen gebe es weitere interne Herausforderungen, auf die Antworten zu geben seien. Hierunter fallen insbesondere die »Altlasten der Krise – von der Langzeitarbeitslosigkeit bis hin zur hohen öffentlichen und privaten Verschuldung in vielen Teilen Europas« (ebd.). Die Gefahr dieser Altlasten bestehe darin, dass es »[z]um ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg [...] der heutigen Jugend schlechter gehen wird als ihren Eltern.« (Ebd.) Hinzu kämen Faktoren wie die Bevölkerungsalterung und die hiermit verbundenen Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme, die Digitalisierung als neuer Megatrend sowie das selbstgesteckte Ziel der Dekarbonisierung der Wirtschaft (vgl. ebd., 10). Neben diesen Herausforderungen, Trends und Zielen widmet sich die Kommission letztlich noch dem Sicherheitskomplex (vgl. ebd., 11) und greift das »Gefühl der Unsicherheit, das viele Menschen real empfinden« (ebd., 12) auf. Sie schließt damit, dass die EU derzeit zwar noch breite Unterstützung genieße, »aber nicht mehr bedingungslos« (ebd.). Die Problemlösungskompetenz der Union stehe einerseits vor der Herausforderung, dass »nicht gut genug erklärt [wird], wer was tut, und der positive Beitrag der EU zum Alltag [...] eben nur dann sichtbar [wird], wenn die Geschichte auch vor Ort erzählt wird.« (Ebd.) Andererseits klafften »die Erwartungen und die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der EU, diese zu erfüllen, auseinander.« (Ebd.) Auf der Grundlage dieser Problempereptionen und dargestellten Herausforderungen skizziert die Kommission schließlich ihre fünf Szenarien, deren Reichweite von »weniger, aber effizienter« (Szenario (4)) über »weiter wie bisher« (Szenario (1)) bis zu »vielmehr gemeinsam Handeln« (Szenario (5)) reichen. In Bezug auf die Fortentwicklung der EWWU würden sich diese Szenarien laut Kommission wie folgt darstellen:

Tabelle 29: Szenarien des Weißbuchs und ihre potenzielle Wirkung auf die EWWU

Szenario	Auswirkung auf die EWWU
Szenario (1): »Weiter wie bisher«	»Das Funktionieren der einheitlichen Währung wird weiter verbessert, um das Wachstum anzukurbeln und Schocks mit Ursprung innerhalb und außerhalb der EU zuvorkommen. Es werden weitere Schritte unternommen, um die Finanzaufsicht zu straffen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen und Kapitalmärkte weiterzuentwickeln, die die Realwirtschaft besser finanzieren.« (Ebd., 16)
Szenario (2): »Schwerpunkt Binnenmarkt«	»Der Euro erleichtert zwar den Handel, doch zunehmende Divergenzen und begrenzte Zusammenarbeit führen zu Anfälligkeiten. Infolgedessen werden die Integrität der einheitlichen Währung und ihre Fähigkeit, auf eine neue Finanzkrise zu reagieren, gefährdet.« (Ebd., 18)
Szenario (3): »Wer mehr will, tut mehr«	»Eine Gruppe von Ländern aus Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets und möglicherweise einigen anderen Mitgliedstaaten entscheidet sich für eine deutlich engere Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Steuern und Soziales. Eine stärkere Harmonisierung von Steuervorschriften und Steuersätzen bewirkt geringere Rechtsbefolgungskosten und hält die Steuerhinterziehung in Grenzen. Vereinbarte Sozialstandards bieten den Unternehmen Sicherheit und fördern bessere Arbeitsbedingungen. Die Industrie arbeitet bei einigen hochmodernen Technologien, Produkten und Dienstleistungen enger zusammen und stellt gemeinsam Regeln für deren Nutzung auf.« (Ebd., 20)
Szenario (4): »Weniger, aber effizienter«	»Es werden weitere Schritte zur Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets und zur Sicherung seiner Stabilität unternommen; die EU-27 beschränkt ihre Aktivitäten in manchen Bereichen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik.« (Ebd., 23)
Szenario (5): »Viel mehr gemeinsam Handeln«	»Innerhalb des Euro-Währungsgebiets, aber auch in allen anderen Mitgliedstaaten, die sich anschließen wollen, werden fiskalische, soziale und steuerliche Fragen sowie die europäische Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor wesentlich stärker koordiniert. Die EU stellt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können.« (Ebd., 24)

Quelle: KOM 2017o

Insgesamt ist dem Weißbuch zu bescheinigen, dass es weniger auf die Aufstellung konkreter Reforminitiativen ausgerichtet ist, als vielmehr grob umrissene Entwicklungspfade zu skizzieren sucht, bei denen aber zugleich deutlich wird, dass trotz der Offenheit für Desintegration doch insgesamt eine Präferenz zur weiteren Integrationsvertiefung sichtbar wird. Schließlich liegt dies bereits in der grundsätzlichen Funktion eines Weißbuchs begründet, das am Anfang eines Konsultationsprozesses innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles und mit der Zivilgesellschaft steht, als dessen Ergebnis sich im ›Idealfall‹ eine konkrete, mehrheitsfähige Politikagenda verdichtet. Vor diesem Hintergrund erscheint die Kommunikations- und Diskursstrategie der Kommission offensichtlich: das Evozieren einer integrationsfreundlichen Stimmung durch Aufzeigen der Bandbreite und Komplexität aktueller Trends bei gleichzeitiger Präsentation negativer Assoziationen beim Ausbleiben weiterer Integrationsschritte oder selbst bei einer Orientierung am Status quo. Schließlich endet das Weißbuch mit der Feststellung, dass »[n]ur unser kollektiver Wille [...] Europa voranbringen« (ebd., 26) werde.

Zwei Monate nach der Veröffentlichung des Weißbuchs legte die Kommission (2017d) mit ihrem »*Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*« ein weiteres leitbildpolitisches Papier vor, in dem sie – detaillierter als im Weißbuch – eine weitere Reformagenda für die EWWU skizzierte. Geradezu trotzig wirkt – aufgrund der bereits in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus offensichtlichen Blockaden – das Motto des Papiers: »Es ist an der Zeit, Pragmatismus über Dogmatismus zu stellen und Brücken zu schlagen, statt einander zu misstrauen.« (Ebd., 38) An anderer Stelle heißt es:

»Wir wissen nur zu gut, was getan werden muss. Doch Meinungsverschiedenheiten stehen dem Fortschritt häufig im Wege. Einige argumentieren, die Folgen der Krise ließen sich am besten durch größere Solidarität bewältigen, anderen beharren darauf, dass als Voraussetzung für ein weiteres Voranschreiten erst die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten gestärkt werden müsse. Trotz aller Anstrengungen der letzten Jahre ist die Dynamik zur weiteren Reformierung der WWU dadurch zu einem Teil verloren gegangen.« (Ebd., 5f.)

Zuvor schrieb die Kommission pessimistisch, dass es aufgrund der Heterogenität der Euro-Mitgliedstaaten »ein einheitliches Zukunftskonzept für die WWU oder eine »ewig währende« gemeinsame Sicht der besten weiteren Vorgehensweise [...] niemals geben [wird].« (Ebd., 20) Das Reflexionspapier offenbart insofern an unterschiedlichen Stellen die Problematik der bis dato ausgebliebenen Konsens- beziehungsweise Kompromissfindung unter den 19 Eurostaaten. Die von der Kommission präsentierte Ausgangslage, wonach man in Zeiten der Krise bereits viele Verbesserungen erreicht habe, die EWWU dennoch unvollständig geblieben sei, bleibt den Erzählungen der Vorläuferpapiere treu. Demnach sei die Währungskomponente gut entwickelt, die wirtschaftliche Komponente hinke hingegen hinterher. Hieraus resultiere eine nur »eingeschränkte Fähigkeit zur Unterstützung der Geldpolitik und der von den einzelnen Euro-Ländern verfolgten Wirtschaftspolitik« (ebd., 5), der man begegnen müsse. In diesem Sinne entwickelt das Reflexionspapier Ansätze eines Reformprogramms, das sich zeitlich erneut auf zwei Phasen bezieht: einer ersten Phase bis 2019 sowie einer weiteren Phase ab dem Jahr 2020, die auf eine vertiefte EWWU im Jahre 2025 abzielt. Das Reflexionspapier baut inhaltlich auf den Fünf-Präsidenten-Bericht auf (vgl. ebd., 6) und bleibt somit auch dem Ansatz treu, eher ausgewählte Initiativen zu beschreiben, als eine umfassende Vorstellung einer vollendeten EWWU zu entwickeln. Gliederungsebenen sind dem Grunde nach weiterhin die bereits bekannten vier Unionen (Wirtschafts-, Finanz-/Banken-, Fiskal- und politische Union), wobei die politische Union im Reflexionspapier als solche nicht explizit benannt ist. Stattdessen wird von einer transparenteren und effektiveren Steuerung der EWWU gesprochen (vgl. u.a. ebd., 17):

Tabelle 30: Argumente für die EWWU-Vertiefung laut Kommissionsmitteilung

Union	Begründung
»Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer Wirtschaftsunion?«	»Nach den Jahren der Krise braucht die Wirtschaft der Euro-Mitgliedstaaten einen kräftigen Wachstums- und Wohlstandskurs. Damit alle Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen mehr vom Euro profitieren, muss dieser Kurs mit einer erneuten, nachhaltigen länderübergreifenden Konvergenz einhergehen, von der er wiederum profitieren würde. Dafür sind Strukturreformen erforderlich, um die Wirtschaft zu modernisieren und besser gegen Schocks zu wappnen.« (Ebd., 14)
»Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer Finanzunion?«	»Die Finanzstabilität im Euroraum wurde gefestigt. Dennoch bestehen weiterhin enge Verflechtungen zwischen den Banken und »ihren« Ländern, und der Bestand an notleidenden Krediten bleibt hoch. Weitere Schritte sind erforderlich, um Risiken im Bankensektor zu vermeiden und gemeinsam zu schultern und der Realwirtschaft bessere Finanzierungsmöglichkeiten auch über die Kapitalmärkte zu eröffnen. Dies kann nur gelingen, wenn Bankenunion und Kapitalmarktunion vollendet werden.« (Ebd., 15)
»Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer Fiskalunion?«	»Damit die einheitliche Währung funktioniert, müssen folgende Voraussetzungen geschaffen werden: i) gesunde öffentliche Haushalte und Haushaltsspielräume, die dazu beitragen, die Wirtschaft krisenfester zu machen; ii) die Ergänzung der gemeinsamen Stabilisierungsinstrumente des Euro-Währungsgebiets; iii) die Verknüpfung von Marktdisziplin mit einem gemeinsamen Regelwerk, wodurch diese Regeln an Wirksamkeit gewinnen und leichter verständlich und handhabbar würden.« (Ebd., 17)
»Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer besseren Steuerung der WWU?«	»Für eine stärkere WWU bedarf es einer festeren Steuerung. Das derzeitige System ist ein Agglomerat vergangener Einzelentscheidungen. Darunter leidet die Wirksamkeit der gemeinsamen Institutionen und Instrumente. Die Abläufe sind komplex und intransparent. Angesichts der Notwendigkeit, mehr wirtschaftliche Konvergenz zu schaffen und sich gegen künftige Erschütterungen zu wappnen, ist diese Situation nicht optimal. Eine gemeinsame Vorstellung davon, wie es weitergehen soll, ist für eine bessere WWU-Architektur unerlässlich.« (Ebd., 19)

Quelle: KOM 2017d

Die im Reflexionspapier skizzierte »stärker integrierte Wirtschafts- und Fiskalunion« orientiere sich am Ziel, Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen (vgl. ebd., 27f.). Für den ersehnten, neuen Konvergenzprozess – insbesondere für die Eurozone – stelle der Binnenmarkt der geeignetste Rahmen dar, der weiter vertieft und gestärkt werden müsse (bspw. durch die Initiativen »digitaler Binnenmarkt«, »Energie-« und »Kapitalmarktunion«) (vgl. ebd., 28). Das Europäische Semester bleibt in den Vorstellungen der Kommission insgesamt das zentrale Instrument des fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens in der EWWU und somit auch des avisierten Konvergenzprozesses (vgl. ebd.). Angereichert werden solle es um soziale Aspekte, die sich in den Initiativen rund um die »europäische Säule sozialer Rechte« widerspiegeln (vgl. ebd.). Zur kurzfristigen Stärkung des Semesters (bis 2019) schlägt die Kommission des Weiteren drei Maßnahmen vor, die im Sinne des Integrationsmodus »Vertiefung durch Handeln« wiederum nur an prozessualen Stellschrauben ansetzen: So solle im Rahmen des Semesters der Dialog zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Interessensträ-

ger*innen gestärkt werden, was zugleich zu einer besseren Umsetzung der mitgliedstaatlichen Reformvorhaben beitragen könne. Weiterhin wolle die Kommission im Semester die Gesamtdimension des Euro-Währungsgebietes stärken und für eine engere Abstimmung zwischen dem Semester und den mehrjährig angelegten Reformprogrammen sorgen (vgl. ebd., 29). Auch die bereits im Fünf-Präsidenten-Bericht angekündigte verbindlichere Steuerung des Konvergenzprozesses bleibt in den Ausführungen eher vage. So sei eine Einbindung in das Europäische Semester angestrebt, innerhalb dessen die Einhaltung vereinbarter Standards (bspw. zu Investitionstätigkeiten, Marktliberalisierungen, Qualität öffentlicher Finanzen etc.) überwacht werden könne (vgl. ebd.). Zugleich verweist die Kommission aber darauf, dass

»[d]erartige Standards [...] jedoch nur dann für rechtsverbindlich erklärt werden [können], wenn sich ihre Einhaltung durch eine enge Verknüpfung von einschlägigen Reformen, der Verwendung von EU-Mitteln und dem [sic!] Zugriff auf eine mögliche makroökonomische Stabilisierungsfunktion stärken lässt.« (Ebd.)

Der angestrebte Konvergenzprozess, so ließe sich die Äußerung übersetzen, kann entsprechend nur dann gelingen, wenn zugleich auch eine finanzielle Incentivierung (EU-Mittel & Stabilisierungsfunktion) des erwünschten Verhaltens (einschlägige Reformen) durch die EUSA ermöglicht werde. Erste Schritte seien hierzu bereits im Finanzrahmen 2014-2020 verwirklicht worden, indem bei kofinanzierten Programmen durch den betreffenden Mitgliedstaat den länderspezifischen Empfehlungen Rechnung zu tragen sei (vgl. ebd.). Langfristig könne sich die Kommission für den EU-Haushalt vorstellen, Anreize für Reformen zu erhöhen, indem ein eigener Fonds hierfür eingerichtet werde oder aber die Auszahlung bestehender Fondsmittel von der Erreichung zuvor gemachter Reformzusagen abhängig zu machen (vgl. ebd.). Allerdings verweist die Kommission auch darauf, dass der bisherige Umfang des EU-Haushalts nicht ausreiche, um den Konvergenzprozess fiskalisch zu steuern und insofern auch keine makroökonomische Stabilisierungsfunktion für die EU/den Euroraum übernehmen könne (vgl. ebd., 30). Kurzfristig sei es zwar möglich, im begrenzten Rahmen die Stabilisierungsfunktion des EU-Haushaltes beispielsweise durch eine systematischere Differenzierung der Kofinanzierungssätze zu stärken, langfristig sei aber die Einführung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet nötig (vgl. ebd.). Wie genau eine solche Stabilisierungsfunktion aussehen könnte, lässt die Kommission – analog zum Fünf-Präsidenten-Bericht – allerdings offen. Vielmehr stellt sie verschiedene Möglichkeiten dar, die sich auf unterschiedlich weit gefassten Zielsetzungen sowie unterschiedliche Finanzierungswege beziehen (vgl. ebd., 31). Ferner werden hierzu kurz drei Formate (Investitionsschutzregel, Arbeitslosenrückversicherung, Rainy-Day-Fonds) vorgestellt (vgl. ebd., 32). Grundsätzlich offen, aber dennoch bei der Bewertung der Umsetzungsbereitschaft skeptisch, zeigt sich die Kommission auch gegenüber einem Eurozonen-Haushalt (vgl. ebd.). Im Zusammenhang mit all diesen fiskalischen Instrumenten verweist sie noch einmal auf die technische Unterstützung bei der Umsetzung von Strukturreformen, die in der Amtszeit der Juncker-Kommission etabliert wurde, und deren Kapazitätserhöhung sie vorschlägt (vgl. ebd., 33).

In Bezug auf die Stärkung der EWWU-Architektur und der Verankerung demokratischer Rechenschaftspflichten räsoniert das Reflexionspapier eingangs über die recht-

liche Form künftiger Vertiefungsschritte. Demnach seien mehrere Modelle möglich: »[A]uf die EU-Verträge und die EU-Institutionen zurückgreifen, einen zwischenstaatlichen Ansatz wählen oder einer Mischung aus beiden den Vorzug geben, wie schon gegenwärtig der Fall.« (Ebd., 27) Dabei sollte die weitere politische Integration schrittweise erfolgen und letztlich auch »mit den notwendigen rechtlichen Änderungen der EU-Verträge oder internationalen Verträgen wie dem Fiskalpakt und dem ESM-Vertrag einhergehen.« (Ebd.) Auch die Frage der »Integrität«, der in Vorläuferpapieren der Kommission sehr viel Beachtung geschenkt wurde, widmet sich das Reflexionspapier und führt an, dass alle Mitgliedstaaten ein Interesse daran hätten, die EWWU gemeinsam fortzuentwickeln, wobei unter Einhaltung der nötigen Transparenz zwischenzeitlich auch über eine Stärkung der Euro-Gruppe nachgedacht werden könne, die gemeinsam mit dem Europäischen Parlament verbindliche Entscheidungen für den Euroraum herbeiführen könnte (vgl. ebd.). Auch langfristig schlägt das Reflexionspapier, wie bereits aus dem Fünf-Präsidenten-Bericht bekannt, eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der Kommission und der Euro-Gruppe vor:

»Mit zunehmender relativer Größe des Euroraums innerhalb der Union könnte die Euro-Gruppe auf lange Sicht in eine Ratsformation umgewandelt werden. Darüber hinaus könnten die Funktion des ständigen Vorsitzes der Euro-Gruppe und des für die WWU zuständigen Kommissionmitglieds zusammengelegt werden.« (Ebd., 34)

Ebenfalls erneuert wird die Forderung nach einer geschlossenen Euro-Außenvertretung (vgl. ebd.). Bei den Fragen demokratischer Rechenschaftspflichten bleibt das Papier abermals blass. Neben der allgemeinen Absichtserklärung, dass die Parlamente ausreichend Kontrollbefugnisse erhalten sollten, verweist die Kommission bei Fragen mit Bezug zum Euroraum auf derzeitige informelle Dialoge mit dem Europäischen Parlament, die potenziell in einer »Abmachung« auch formal festgeschrieben werden könnten (vgl. ebd.). Auch andere Akteur*innen könnten, so der Vorschlag, untereinander solche Abmachungen mit dem Ziel fassen, diese später in die Verträge aufzunehmen (vgl. ebd.). Auch die Ideen zur Schaffung eines Euro-Schatzamt sowie eines auf Grundlage des ESM weiterentwickelten Europäischen Währungsfonds werden im Reflexionspapier erneut präsentiert (vgl. ebd.), verharren dabei aber meist im Konjunktiv. In diesem Sinne ist auch die Möglichkeit der Überarbeitung der bestehenden Fiskalregeln einzuordnen:

»Während einige die heutigen Regeln für zu locker halten, betrachten andere sie als zu streng. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass die Regeln zu komplex geworden sind und damit der Eigenverantwortung und der wirksamen Umsetzung im Wege stehen. Im Zuge einer stärkeren Integration, die angemessene Schutzmechanismen und weitere Kanäle für den Umgang mit der wirtschaftlichen Verflechtung mit sich bringt, könnten die Fiskalregeln allmählich vereinfacht werden.« (Ebd., 36)

Am Reflexionspapier ist auffällig, dass seine Autor*innen bemüht waren, bisherige Reflexionsprozesse und Diskurse über die Zukunft der EWWU abzubilden. Dies äußert sich auf sprachlicher Ebene in vielen Konjunktiven und einer »sowohl-als-auch«-Rhetorik. Auch wenn das Reflexionspapier im Unterschied zum Weißbuch eindeutiger in Richtung weiterer Integrationsschritte plädiert, verweist seine sprachliche und

argumentative Anlage dennoch zugleich auf sein generelles Problem: Es bleibt an vielen Stellen diffus und vage und zeigt insofern nicht immer konkret auf, welche Integrationsschritte wirklich nötig seien und wie diese genau auszugestalten wären. Das Reflexionspapier ist, obwohl es die ›Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion‹ explizit zu begründen suchte (vgl. KOM 2017d, 12-18), insofern am ehesten als eine Fortschreibung des Fünf-Präsidenten-Berichts zu betrachten, der bereits ein eher überschaubares Leitbild einer ›vollendeten EWWU‹ präsentierte.

Welche konkreten und handlungsleitenden Schlüsse die Kommission schlussendlich selber aus dem Reflexionspapier zog, zeigte sich in der 2017er Rede ihres Präsidenten zur ›Lage der Union‹, in der Juncker eine Politikagenda für die verbleibende Zeit seiner Präsidentschaft präsentierte. Einen Prozess hin zur Änderung der Verträge – als notwendige Voraussetzung der EWWU-Vollendung – wolle er dabei derzeit allerdings nicht anstoßen, stattdessen müssten »wir uns zunächst von der Vorstellung verabschieden, dass einige verlieren müssen, damit andere gewinnen können.« (KOM 2017c, 119) Weiter sagte er, dass er an institutionellen Reformen nur dann interessiert sei, »wenn sie zu mehr Effizienz der Europäischen Union führen« (ebd.) würden. Ein Beispiel für solche institutionellen Reformen ohne Vertragsrevision führt Juncker in seinen Äußerungen zu einer stärkeren Union aus. So schlägt er unter anderem in Fragen des Binnenmarktes häufiger qualifizierte Mehrheits- statt Einstimmigkeitsentscheidungen vor, die durch die in den Verträgen enthaltene ›Brückenklauseln‹ herbeigeführt werden könnten (vgl. ebd., 120; s. Art. 48, Abs. 7 EUV). Juncker verbindet hiermit auch das Ansinnen, die Wirtschafts- und Währungsunion handlungsfähiger zu machen (vgl. ebd.), zu deren Stärkung er – im Einklang mit dem Reflexionspapier – als anstehende Einzelprojekte die Überführung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds innerhalb des Unionsrechts sowie die Schaffung eines »Europäischen Wirtschafts- und Finanzministers« (EMWF) vorschlägt (vgl. ebd., 121). Ganz im Sinne seines Ansatzes beschränkter institutionell-vertraglicher Reformen und des Reflexionspapiers soll dabei die Finanzminister*in-Funktion einem*iner Vizekommissionspräsident*in übertragen werden, die*der in dieser neuen Funktion zugleich der Euro-Gruppe vorsitzen solle (vgl. ebd.). Wie bereits in älteren Perspektivpapieren erneuert Juncker zugleich noch einmal die Zusicherung der vollen Integrität des Europäischen Parlamentes, indem er erneut der Forderung nach einem Eurozonen-Parlament eine Absage erteilt (vgl. ebd.). Dies gilt auch für ein eigenständiges Eurozonen-Budget: »Wir brauchen keine Parallelstrukturen. Wir benötigen deshalb keinen separaten Euro-Haushalt, sondern eine starke Eurozonen-Budgetlinie im Rahmen unseres EU-Haushaltes.« (Ebd.) Das Reflexionspapier war an dieser Stelle noch offener formuliert. Juncker verweist mit seinen Positionierungen zur EWWU insgesamt bereits auf das im Winter folgende Nikolauspaket.

Die Februar-Initiativen des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament, das schon in den früheren Diskussionen um die Reformagenda und die Vertiefungsdiskussionen einen umfassenderen Ansatz notwendiger institutioneller Reformen und insbesondere eine genuin europäische Fiskalunion als Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion propagierte, präsentierte einen Monat

nach dem Kommissionsweißbuch und einen Monat vor dem Reflexionspapier in drei EntschlieÙungen seine Vorstellung künftiger Reformschritte. Die EntschlieÙungen basieren ebenfalls auf einem Stufenansatz, der sich im ersten Schritt auf die volle Ausschöpfung des Lissabon-Vertrags konzentrieren solle (vgl. EP 2017c) sowie im zweiten Schritt eine Vertiefung im Rahmen einer regulären Vertragsrevision anstrebt (vgl. EP 2017b). Zusammengenommen wird mit den EntschlieÙungen ein Reformansatz entwickelt, der auf den *Ausbau der Wirtschaftsunion*, den *Aufbau einer Fiskalunion* und schließlich der *politischen Union* zielt. Dass diese Zukunftsvision dabei selbst innerhalb des Parlaments nicht unumstritten war, zeigt sich an der nur knappen Mehrheit für die von Guy Verhofstadt (ALDE) verantwortete EntschlieÙung (EP 2017b):

Tabelle 31: Abstimmungsergebnisse der Februar-Initiativen des Europäischen Parlaments

Initiative	Mehrheitliche Zustimmung durch	Ja Nein Enth.
Mögliche Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union (EP 2017b)	S&D, Grüne, ALDE, PPE ¹⁾	283 269 83
Verbesserung der Arbeitsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Vertrags von Lissabon (EP 2017c)	S&D, Grüne, ALDE, PPE	329 223 83
Haushaltskapazität des Euro-Währungsgebiets (EP 2017a)	S&D, Grüne, ALDE, PPE ²⁾	304 255 68
Anmerkungen: ¹⁾ = Bei einer großen Anzahl von »Abweichler*innen« in allen benannten Fraktionen ²⁾ = Keine Absolute Mehrheit für den Vorschlag in der PPE-Fraktion		

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von EP (2017d)

Auf Grundlage der bestehenden primär- und sekundärrechtlichen Grundlagen forciert das Parlament insbesondere zwei Reformvorhaben zum *Ausbau der Wirtschaftsunion*. So werden zum einen prozedurale Änderungen am Europäischen Semester mit dem Ziel vorgeschlagen, den bestehenden wirtschaftspolitischen Dialog zwischen Kommission und Parlament zu intensivieren und die Überwachungsbefugnisse des Parlaments im Rahmen des Semesters in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung zu formalisieren (vgl. EP 2017c, Rn. 59). Zugleich plädiert das Parlament für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Verbesserung der demokratischen Legitimität des Europäischen Semesters, die im Gegensatz zu den bisherigen Verfahrensabläufen auch eine parlamentarische Beteiligung bei der Gestaltung und Verabschiedung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der beschäftigungspolitischen Leitlinien umfassen solle und insofern eine »tatsächliche und regelmäßige parlamentarische Überwachung des Verfahrens vorsehen« (ebd.) würde. Daneben fordert es die länderspezifischen Empfehlungen weiter zu stärken, indem sie »zielgerichteter« formuliert und in ihrer Anzahl weiter reduziert werden (vgl. ebd., Rn. 57). Zur zielgerichteteren Ausgestaltung schlägt das Parlament als zweiten, konkreten Reformbaustein einen »im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedeten Konvergenzkodex« (ebd., Rn. 53) vor. In ihm

sollten »konvergierende Vorgaben« zu den Bereichen »Besteuerung, Arbeitsmarkt, Investitionen, Produktivität, gesellschaftlicher Zusammenhalt, Kapazität der öffentlichen Verwaltung und für verantwortungsvolles Management [...] festgelegt werden«, so das Parlament (2017b, Rn. 20). Die Einhaltung des Kodex solle, nach den Vorstellungen des EP, die Voraussetzung zur Teilnahme an der potenziellen Fiskalkapazität des Euro-Währungsgebiets darstellen. Das Parlament nimmt mit diesem Vorschlag zugleich Bezug zu dem 2015 im Fünf-Präsidenten-Bericht eingeforderten neuen Konvergenzprozess, der nötig sei, um die EWWU dauerhaft zu sichern und krisenfester zu machen. Konkreten Einfluss auf die im Nikolauspaket (s.u.) präsentierten Reformmaßnahmen konnte der vorgeschlagene Konvergenzkodex des Parlaments hingegen nicht nehmen, was das Parlament in einer späteren Entschließung auch kritisierte (vgl. EP 2019a, Rn. 33). Der Duktus der Parlamentsentschlüsse bleibt aber dennoch zugleich auch einer übergeordneten Wettbewerbsfähigkeits- und Strukturreformenagenda verpflichtet. So sollten für einen fünf Jahre umfassenden Zeitraum Strukturreformen unter anderem zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit festgelegt werden (vgl. EP 2017c, Rn. 54) und durch die konsequente Anwendung des Six-Packs beziehungsweise des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten »Anreize für faire und nachhaltige Strukturreformen geschaffen [...] werden« (ebd., Rn. 65). Auch unterstützt das Parlament »die Schaffung eines Systems aus Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit« (ebd., Rn. 76), wie es mit den Produktivitätsausschüssen (drittes Economic-Governance-Paket 2015) bereits geschaffen wurde. In der längerfristigen Perspektive und auf neuer vertraglicher Grundlage schlägt das Parlament für die zweite Reformstufe weniger einzelne wirtschaftspolitische Vertiefungsoptionen als vielmehr eine komplette Neuordnung der politischen Prozesse innerhalb der Wirtschaftsunion vor, die eng verknüpft ist mit der vertieften Fiskalunion und insbesondere einer gestärkten demokratischen Legitimität im Rahmen der politischen Union.

Im Kontext der *Vertiefung der Fiskalunion* unter dem Dach der EWWU erneuert das Parlament seine Forderung nach der Überführung der außerunionsvertraglichen Bausteine reaktiver Krisenbewältigung in den Rechtsrahmen der Union (vgl. EP 2017c, Rn. 7; s. auch Rn. 69). Weiterhin fordert es in einem ersten Schritt die Schaffung eines Haushalts für die Eurozone, der im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU integriert werden solle (vgl. ebd., Rn. 62). In der dritten Entschließung des 16. Februar 2017 führt das Parlament seine Überlegungen hierzu näher aus. So solle

»[z]unächst [...] die spezifische Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet Teil des Gemeinschaftshaushalts sein, über die derzeitigen Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens hinausgehen und vom Euro-Währungsgebiet und weiteren teilnehmenden Mitgliedern über eine Einnahmequelle finanziert werden, die zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu vereinbaren und als zweckgebundene Einnahme und Garantie zu beachten ist.« (EP 2017a, Rn. 1.i)

Nach den Plänen des Parlaments könnte die Fiskalkapazität drei Säulen umfassen, die jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen dienen. Die erste Säule solle sich am vom EP vorgeschlagenen Konvergenzkodex orientieren und »die wirtschaftliche und soziale Konvergenz im Euro-Währungsgebiet [fördern], um Strukturreformen voranzutreiben, die Volkswirtschaften zu modernisieren und die Wettbewerbsfähigkeit des

Euro-Währungsgebiets zu verbessern« (ebd., Rn. 1.ii). Eine Investitionsstrategie, die diesen Zielsetzungen Rechnung trägt, wäre Grundlage für den ersten Teilhaushalt. In der zweiten Säule schlägt das Parlament eine Kapazität zur Abfederung asymmetrischer Schocks vor, die den ESM ergänzen solle. Allerdings sollte ein solches Stabilisierungssystem »klare Vorschriften über die innerhalb eines Zeitraums möglichen Zahlungen und Rückzahlungen enthalten, seine Größe und seine Finanzierungsmechanismen [...] klar definiert sein und [...] über einen längeren Zeitraum haushaltsneutral sein.« (Ebd.) Insofern wäre die zweite Säule weniger eine klassische Fiskalkapazität als vielmehr ein weiterer Mechanismus zur Gewährung von Darlehen, der den vorsorglichen ESM-Finanzhilfen ähnelt. Letztlich könnte in einer dritten Säule eine Kapazität geschaffen werden, die bei symmetrischen Schocks abgerufen werden könnte, wobei sicherzustellen sei, dass der Umfang ausreiche, »um diese symmetrischen Schocks durch die Finanzierung von Investitionen zur Ankurbelung der Nachfrage zum Erreichen von Vollbeschäftigung [...] abzufedern.« (Ebd.) Diese Säule wäre im Sinne eines keynesianisch inspirierten Mechanismus zur Lancierung von europäischen Konjunkturpaketen zu verstehen. Etwaige Rückzahlungsmodalitäten innerhalb der dritten Säule werden im Vorschlag anders als bei asymmetrischen Schocks nicht genannt. Das für Finanzen und Haushalt zuständige Kommissionsmitglied solle in Zusammenarbeit mit den Euro-Finanzminister*innen für den neuen fiskalischen Rahmen der Eurozone die Verantwortung zeichnen und zugleich auch Präsident*in der Euro-Gruppe werden (vgl. ebd., Rn. 1.iii; EP 2017c, Rn. 31).

Bereits der kurz- und mittelfristige Maßnahmenkatalog des Parlaments gibt in einem der einleitenden Erwägungsgründe die grundsätzliche Zielsetzung künftiger *Integrationsschritte in Richtung auf die politische Union* vor. Dort heißt es,

»dass die institutionelle Struktur der WWU wirksamer und demokratischer gemacht werden sollte, wobei Parlament und Rat als gleichberechtigte Mitgesetzgeber handeln, die Kommission die Rolle der Exekutive ausfüllt, die einzelstaatlichen Parlamente die Maßnahmen der einzelstaatlichen Regierungen auf der EU-Ebene stärker überwachen, das Europäische Parlament die EU-Ebene der Entscheidungsverfahren überwacht und der Gerichtshof eine stärkere Rolle einnimmt« (EP 2017c, Rn. V).

Auf Grundlage der bestehenden Verträge fordert das Parlament, wie oben schon exemplarisch dargestellt, interinstitutionelle Vereinbarungen zu treffen, um die »legislativen Befugnisse und Kontrollrechte des Parlaments« zu garantieren, zu konsolidieren und zu stärken (vgl. ebd., Rn. 15). Es bemängelt zugleich die nicht vertragskonforme Stärkung des Europäischen Rates im Laufe der Euro-Krise, der häufig Legislativangelegenheiten verhandelte, die eigentlich Gegenstand des Ministerrates seien (vgl. ebd., Rn. 24). Der Europäische Rat solle sich daher wieder auf seine vertraglich zugeordnete Funktion beschränken (vgl. ebd.). Auch schlägt das Parlament vor, die Ratsstruktur zu einer dem Parlament komplementären Gesetzgebungskammer weiterzuentwickeln. Hierzu sollten »die Ratsformationen durch einen Beschluss des Europäischen Rates beschränkt werden, sodass ein echtes, legislatives Zweikammernsystem aus Rat und Parlament mit der Kommission als Exekutive geschaffen wird« (ebd., Rn. 29). Den bisherigen Ratsformationen käme hierbei die Funktion vorbereitender Ausschüsse zu (vgl. ebd.). Weiterhin wird gefordert, dass der Rat »vollständig zur Beschlussfassung mit qualifizierter

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 Fortführung 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. Zusammengenommen 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,