

2017a; 2017b & 2018), wie sie nicht zuletzt auch von der Kommission selber eingefordert wurde (vgl. Vertiefungskonzept 2012, späteres Nikolauspaket 2017 & Fiskal-Two-Pack 2018; ausführlich s. u.). Man könnte entsprechend von einem klugen Schachzug der Kommission sprechen, mit dem EFA eine Institution geschaffen zu haben, die dazu beiträgt, den Diskursraum positiv in Richtung auf die Kommissionspräferenzen zu verschieben. In einem solchen Verständnis lässt sich der EFA als eine Art neu geschaffenes Hilfsorgan der Kommission und somit auch als Stärkung ihrer Exekutivrolle verstehen.

8.4 Konsolidierung des wirtschaftspolitischen Regierens

Bereits im Jahreswachstumsbericht für das Jahr 2014 kündigte die ausscheidende Barroso-Kommission an, dass es »[i]n Bezug auf eine Vertiefung des Prozesses des Europäischen Semesters [...] eine ganze Reihe von Bereichen [gibt], in denen weitere Verbesserungen notwendig sind, wenn die neue wirtschaftliche Steuerung durch die EU ihr volles Potenzial entfalten soll.« (KOM 2013a, 6) Die Barroso-Kommission verstand hierunter unter anderem, die mitgliedstaatliche Eigenverantwortung zu erhöhen, indem die mitgliedstaatlichen Parlamente ebenso wie die Sozialpartner*innen in die Diskussion der nationalen Reform- sowie der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme einbezogen werden sollten (vgl. ebd., 6f.). Weiterhin forderte sie eine engere Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere bei der Vorab-Koordinierung wichtiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen (vgl. ebd., 7), sowie letztlich eine bessere Befolgung der länderspezifischen Empfehlungen, was durch »quasi-vertragliche Vereinbarungen in Verbindung mit einer finanziellen Unterstützung« (ebd., 7) erreicht werden solle. Die beiden letztgenannten Vorschläge sind die bereits bekannten Vorhaben aus dem März 2013, die zwar nicht in ihrer vorgeschlagenen Variante verwirklicht wurden, die allerdings zusammen mit dem Jahreswachstumsbericht 2014 einen Reflexionsprozess über die Funktionsweisen des Europäischen Semesters und mit ihm der weiteren Interventionsrahmen des wirtschaftspolitischen Regierens in Gang setzten. Am Ende dieses Prozesses (2016) steht das sogenannte »Streamlining« des Semesterzyklus und des MIP sowie der Ausbau der Interventionskapazitäten im Kontext von Strukturreformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.

Streamlining des Europäischen Semesters und des MIP

Das Europäische Semester weist bereits seit seinen Anfängen den Charakter eines lernenden Systems auf; kaum ein Semester gleicht dem anderen.⁷ Mehrfach wurden seit dem ersten Durchgang 2011 Zeitpläne, der Code-of-Conduct oder kommissionsseitige Bewertungsmaßstäbe verändert. In diesem Zusammenhang wurde bereits auf die abnehmende Zahl der länderspezifischen Empfehlungen – als wichtigstes Herrschaftsinstrument des Semesters – hingewiesen (vgl. Kapitel 7.3). Trotz dieser permanenten,

7 Neben der Kommission spielt bei der Verbesserung der semesterbezogenen Abläufe und Verfahren der Wirtschafts- und Fiskalausschuss eine entscheidende Rolle. Er zieht zum Ende eines Semesterzyklus jeweils Rückschlüsse (»lessons learned«) für die künftigen Zyklen (vgl. u.a. WFA 2013a; 2015b; 2016a; 2017; 2018).

inkrementellen Fortentwicklung nehmen die fünf Präsidenten in ihrem Bericht das Europäische Semester noch einmal dezidiert in den Blick und forderten weitere »Schritte zur Straffung und Stärkung« (Juncker et al. 2015b, 10). Konkret schlägt die Kommission in ihrer Oktober-Mitteilung 2015 vor, die Euroraum-Dimension im Zyklus zu stärken. Hierzu beabsichtige sie, im Jahreswachstumsbericht »ihr Augenmerk insbesondere auf die zentralen budgetären, wirtschaftlichen und finanziellen Prioritäten für das Euro-Währungsgebiet *insgesamt*« (KOM 2015c, 4; Herv. J. G.) zu legen. Zugleich forderte sie die Euro-Gruppe auf, »bei der Beurteilung der Entwürfe der Übersichten über die Haushaltsplanung den haushaltspolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets gesondert zu erörtern.« (Ebd., 4f.) Zum Zweiten möchte die Kommission im Europäischen Semester eine stärkere Fokussierung auf die Themenbereiche »Beschäftigung« und »Soziales« erreichen. Zu diesem Zweck verweist sie auf die Ergänzung des Scoreboards um arbeitsmarktbezogene Indikatoren sowie auf ein neues Verfahren zur sozialen Folgeabschätzung im Rahmen von Stabilitätshilfen (wobei dieses allerdings nicht Gegenstand des Europäischen Semesters ist!). Dieses Verfahren kam erstmals vor dem dritten Griechenland-Paket zur Anwendung, indem die Kommission eine Analyse über die sozialen Folgewirkungen der Programmmaßnahmen durchführte (vgl. KOM 2015n). Gemeinsam mit der Absicht zur Lancierung der sogenannten »europäischen Säule sozialer Rechte« (ESSR) (ausführlich s.u.) und der sozialen Folgenabschätzungen bekräftigt sie schließlich noch einmal das Flexicurity-Konzept als wichtigen Bezugsrahmen für die EU-Beschäftigungspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters (vgl. KOM 2015c, 6). Zur Stärkung des Wirtschaftsregierens möchte die Kommission des Weiteren das »Benchmarking« zur Förderung von Konvergenz ausbauen:

»Ab dem [...] Semester 2016 wird die Kommission schrittweise Benchmarks und vergleichende Untersuchungen zwischen Politik- und Themenbereichen vorschlagen. Deren Ergebnisse werden in die Diskussion der jeweiligen Ratsformation und der Euro-Gruppe einfließen, um so ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen und Gegenmaßnahmen der Politik zu fördern.« (Ebd., 7)

Zur Stärkung der länderspezifischen Empfehlungen schlug die Kommission schließlich eine gezielte Reformförderung durch EU-Fonds und die Gewährung technischer Unterstützung vor, die einen Monat später in einem separaten Verordnungsvorschlag (vgl. KOM 2015g) mündete (s.u.). Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen am Europäischen Semester wurden bereits mit dem im November 2015 einsetzenden Semesterzyklus 2016 umzusetzen begonnen. Insbesondere ein neuer Zeitplan – das Semester baut nun auf zwei Stufen auf (erste Stufe von November bis Februar mit Fokus auf die europäische Komponente und zweite Stufe von Februar bis Juni mit Fokus auf die mitgliedstaatliche Komponente) – wurde hierbei zur Anwendung gebracht (vgl. KOM 2015k, 5). Dabei gehe es der Kommission auch um eine höhere Rechenschaftspflicht des Verfahrens:

»Die Kommission hat das Europäische Semester seit vergangenem Jahr erheblich gestrafft und einen vertieften Dialog mit den Mitgliedstaaten eingeführt, indem sie beispielsweise Interessenträger auf allen Ebenen schon im Vorfeld einbindet, ihre Leitlinien nach klaren Schwerpunkten ausrichtet und die Länderberichte im Februar veröf-

fentlich, so dass mehr Zeit für die Vorbereitung der länderspezifischen Empfehlungen bleibt.« (Ebd., 19)

Daneben erörtere die Kommission Vorschläge zur Stärkung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten. Hierbei möchte sei im MIP-Rahmen ebenfalls die Eurozonen-Dimension stärken, indem sie »Erwägungen, die das gesamte Euro-Währungsgebiet betreffen, [...] besser in die maßgeblichen Dokumente (den Warnmechanismusbericht und die Mitteilung über die Ergebnisse der eingehenden Überprüfungen) und Beschlüsse integriert.« (KOM 2015c, 11) Weiterhin kündigte die Kommission an, das Kategorienset des MIP, welches bereits mehrfach verändert wurde, zu konsolidieren und überdies den Rat stärker in das Monitoring jener Länder einzubeziehen, die zwar ein übermäßiges Ungleichgewicht aufweisen, für die allerdings kein EIP eingeleitet worden sei (vgl. ebd., 11). Schließlich kündigt die Kommission die Veröffentlichung eines Kompendiums an, in dem sie alle MIP-relevanten Informationen sammeln und darstellen möchte, um hierdurch die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen (vgl. ebd., 10).

Ein Ergebnis dieser angekündigten Reflexion des MIP-Verfahrens stellte die im Frühjahr 2016 vorgenommene Reduktion der Ungleichgewichts-Kategorien dar, die mittlerweile eine sechsstufige Skala umfasste.⁸ Statt der sechs sollen künftig lediglich vier Schweregrade bei Ungleichgewichten unterschieden werden (vgl. KOM 2016d, 32). Um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass das neue Kategorienset eine Schwächung der dem MIP inhärenten Überwachung der Mitgliedstaaten implizieren könne, hält die Kommission (2016d, 33) weiterhin fest: »[T]he Commission put in place in 2016 specific monitoring for all countries identified with either imbalances or excessive imbalances. Monitoring is modulated according to the severity of the challenges and depending on whether the identified imbalances are excessive or not.« Dabei sollen auch die »gestrafften« länderspezifischen Empfehlungen eine höhere compliance mit dem MIP-Verfahren sicherstellen. Durch eine Reduktion der Empfehlungen und ihrer Fokussierung auf die politischen Prioritäten des Jahreswachstumsberichts erhoffte sich die Kommission, das Semester »wirksamer« und »relevanter« zu gestalten: Die Kommission

»hat dieses Jahr die Zahl der Empfehlungen weiter gesenkt und dabei den Schwerpunkt auf wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Themen gelegt, die sie bereits in ihrem Jahreswachstumsbericht für 2016 herausgestellt hatte. Um die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für den Prozess zu stärken, hat sie mehr Zeit in den Austausch mit den Mitgliedstaaten und den sonstigen Beteiligten auf allen Ebenen investiert. Ferner hat sie – im Einklang mit der vereinbarten Empfehlung für die Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet – die Herausforderungen für das Euro-Währungsgebiet und die Interdependenz zwischen den Volkswirtschaften stärker in den Mittelpunkt gestellt.« (KOM 2016b)

8 Die Ausgangsverordnung selbst kennt nur drei Ungleichgewichtsstufen (s.o.).

Ähnlich wie beim Prozess der Reorientierung im SWP werden auch die prozeduralen Veränderungen im Bereich des Europäischen Semesters und des MIP-Verfahrens bereitwillig mitgetragen. So begrüßt das Europäische Parlament (2016, Rn. 5)

»den von der Kommission verfolgten Ansatz, die Anzahl der Empfehlungen zu begrenzen, und ihre Bemühungen, das Semester zu optimieren, indem bei der Festlegung der politischen Ziele der nächsten 18 Monate hauptsächlich Schwerpunktthemen von makroökonomischer und sozialer Tragweite einbezogen werden« (vgl. auch EP 2015, Rn. 34).

Auch die weiteren Anpassungen fügen sich in die vom Parlament geäußerten Verbesserungswünsche ein. So wies es bereits im Juni 2015 in einer Bestandsaufnahme der wirtschaftspolitischen Steuerung auf die

»große Bedeutung von einfachen und transparenten Verfahren für die wirtschaftspolitische Steuerung hin und warnt davor, dass die derzeitige Komplexität des Rahmens, die mangelnde Umsetzung und das Fehlen der Übernahme von Verantwortung seiner Wirksamkeit und seiner Akzeptanz in den nationalen Parlamenten, den lokalen Behörden sowie bei den Sozialpartnern und den Bürgern in den Mitgliedstaaten abträglich sind«. (EP 2015, Rn. 13)

Entsprechend sind die Parlamentarier*innen »der Ansicht, dass eine vertiefte und widerstandsfähigere Wirtschafts- und Währungsunion dringend weniger Komplexität und mehr Eigenverantwortung und Transparenz anstatt eines bloßen Hinzufügens neuer Regeln zu dem bereits vorhandenen Regelwerk erfordert« (ebd., Rn. 48). Schließlich nimmt das Parlament

»zur Kenntnis, dass der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung unter Berücksichtigung der aktuellen Situation vereinfacht, besser durchgesetzt und gegebenenfalls korrigiert und vervollständigt werden muss, damit die EU und das Euro-Währungsgebiet den Herausforderungen in den Bereichen Konvergenz, nachhaltiges Wachstum, Vollbeschäftigung, Wohl der Bürger, Wettbewerbsfähigkeit, gesunde und nachhaltige öffentliche Finanzen, zukunftsorientierte dauerhafte Investitionen mit einer hohen sozial-ökonomischen Rendite und Vertrauen begegnen können« (ebd., Rn. 49).

Auch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat hatten bereits im Dezember 2015 grundsätzlich grünes Licht für die erste Stufe des Fünf-Präsidenten-Berichts gegeben (vgl. ER 2015, Rn. 14), in der auch das Streamlining des Europäischen Semesters und des MIP-Verfahrens vorgesehen war. Sie billigten schließlich auf ihrer März-Tagung 2016 den Jahreswachstumsbericht, in dem die Änderungen am Europäischen Semester beschrieben wurden (vgl. ER 2016b, Rn. 11). Auch die Änderungen im MIP wurden an keiner Stelle durch den (Europäischen) Rat infrage gestellt, vielmehr deutet sich an, dass der Rat selber der Ideengeber für die Straffung, Reduktion und Refokussierung der länderspezifischen Empfehlungen gewesen war (vgl. EuRH 2018a, 27). Lediglich der Europäische Rechnungshof kommt abermals zu der Einschätzung, dass die Änderungen dem eigentlichen Ziel des Verfahrens nicht dienlich seien. Die Rechnungsprüfer*innen kritisieren, dass »in den MIP-relevanten länderspezifischen Empfehlungen nun,

da sie kürzer und allgemeiner formuliert sind, keine spezifische Auseinandersetzung mit den in der eingehenden Überprüfung festgestellten Ungleichgewichten [erfolgt].« (EuRH 2018a, 27) In diesem Sinne attestiert der Rechnungshof, dass das Ziel der Kommission, die Transparenz des MIP zu erhöhen, im starken Widerspruch zum »seit 2016 bestehende[n] Mangel an Zusammenhängen oder Begründungen in Bezug auf eingehende Überprüfungen und MIP-relevante länderspezifische Empfehlungen« (ebd., 32) stehe. Zwar kritisiert auch der Europäische Fiskalausschuss (2017b) in seiner Bewertung des rejustierten Verfahrens einige Aspekte, zieht im Gegensatz zum EuRH allerdings ein wohlwollenderes Fazit:

»[T]he Board believes that the 2016 implementation succeeded in avoiding on the one hand a major relaxation of the rules, potentially detrimental to the longer-run sustainability of public finances, and, on the other hand, a rigid application of the rules, which should have undermined the continuation of a still fragile recovery.« (Ebd., 1)

Insgesamt bietet die neue Zweiteilung des Semesters (europäische und mitgliedstaatliche Komponente) sicherlich Vorteile in Bezug auf die mögliche demokratische Einhegung des »integrierten Überwachungszyklus«. Durch die von Seiten der Kommission angemahte Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Parlamente in der zweiten Semesterhälfte ist jedenfalls ein Möglichkeitsraum erschlossen, der die Rechenschaftspflicht des europäischen Wirtschaftsregierens stärken kann. Ob und in welchem Umfang hingegen dieser Raum schlussendlich genutzt wird, bleibt in der jetzigen Handhabe allerdings offen. Dadurch, dass die veränderten Verfahren nicht legislativ kodiert sind, bleibt es am Ende den Mitgliedstaaten überlassen, wie stark sich die parlamentarische Kontrolle ausgestaltet. Auch die stärkere Betonung der Euroraum-Dimension im Semester ist sicherlich für eine kohärente Wirtschaftspolitik innerhalb der EWWU förderlich. Allerdings gilt es auch hier, Einschränkungen zu benennen. Einerseits birgt der Eurozonenfokus die Gefahr, Politikempfehlungen zu verabschieden, die den mitgliedstaatlichen Gegebenheiten zuwiderlaufen könnten (one-size-fits-all-Problem), andererseits ist mit dem gestärkten Fokus auf das Euro-Währungsgebiet gleichzeitig eine Aufwertung der Euro-Gruppe verbunden. Es besteht somit die Gefahr, dass sich das Semester durch die Neujustierung noch stärker exklusiv auf die Euro-Mitgliedstaaten und ihr informelles Entscheidungsgremium (Euro-Gruppe) fokussiert und in dieser Folge eine EU »unterschiedlicher Geschwindigkeiten« festschreibt.

Auch das Streamlining der MIP-Kategorien ist prinzipiell begrüßenswert. Die alte sechs-stufige Skala zur Bewertung von Ungleichgewichten war weder nachvollziehbar noch trennscharf. Insofern bietet die übersichtlicher gestaltete vier-stufige Skala eindeutige Vorteile, wenngleich nicht verschwiegen werden sollte, dass sich die Kommission durch die Neujustierung weitere Interpretationsspielräume erschließen konnte. Diese schlagen sich insbesondere im Ansatz des beabsichtigten Benchmarkings nieder, durch das die Kommission den wirtschaftspolitischen Diskursraum noch stärker in ihrem Sinne formen möchte. Die Nachjustierung im MIP-Verfahren stärkt demnach abermals die Kommissionsspielräume. Schwierig ist in diesem Zusammenhang die Strafung der länderspezifischen Empfehlungen zu bewerten. Einerseits nimmt zwar durch die Reduktion die Strahlkraft der einzelnen Empfehlungen zu und es wird einfacher, ihren Input auf die mitgliedstaatliche Politikgestaltung zu bewerten. Demgegenüber

steht hingegen die allgemeiner formulierte Stoßrichtung der Empfehlungen, die wiederum die eigentliche Bewertung, ob und in welchem Umfang eine Empfehlung umgesetzt wurde, erschwert. Es bleibt daher in künftigen Untersuchungen genauer zu eruieren, wie sich die Implementationswirklichkeit der länderspezifischen Empfehlungen seit dem Streamlining im Detail entwickelt hat. Einige vorläufig-skeptische Hinweise hierzu wurden bereits im Kontext der reaktiven Krisenbewältigungspolitik angeführt.

Das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen

Neben der fiskalpolitischen Reflexion und der Nachjustierung am Europäischen Semester sowie dem MIP legt der Fünf-Präsidenten-Bericht einen weiteren Fokus auf die altbekannte Thematik der Wettbewerbsfähigkeit. Hierzu empfehlen die fünf Präsidenten, »dass jeder Euro-Mitgliedstaat eine nationale Stelle einrichtet, die seine Leistungen und seine Strategien in Sachen Wettbewerbsfähigkeit beobachtet.« (Juncker et al. 2015b, 9) Wettbewerbsfähigkeit sei

»eine wesentliche Voraussetzung für Widerstandfähigkeit und Anpassungsfähigkeit innerhalb der Währungsunion und für die zukünftige Gewährleistung von nachhaltigem Wachstum und Konvergenz. Zur Förderung von Fortschritten bei *Strukturreformen*, die auf die Wettbewerbsfähigkeit abzielen, müssen die vorhandenen EU-Mechanismen für die wirtschaftspolitische Koordinierung von einer größeren *nationalen Identifikation* mit den Reformagenden geprägt sein. Es ist sinnvoll, *unabhängiges politisches Expertenwissen* auf nationaler Ebene heranzuziehen und den politischen Dialog zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu stärken.« (KOM 2015c, 11; Herv. J. G.)

Der Vorschlag zur *Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit* (vgl. KOM 2015h) adressiert in dieser Diktion ein zentrales Problem des bisherigen Wirtschaftsregierens auf Ebene des Euro-Währungsgebiets: der auf Freiwilligkeit und Eigenverantwortlichkeit beruhende Koordinierungsansatz, der – wie der Euro-Plus-Pakt verdeutlichte – dazu führt, dass Fortschritte in Bezug auf Strukturreformen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bisweilen nur schleppend vollzogen werden. Durch die Schaffung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit würde eine weitere Instanz zur »Überwachung« der in den intergouvernementalen Parallelaktionen eingegangenen Selbstverpflichtungen (Euro-Plus-Pakt, Pakt für Wachstum und Beschäftigung etc.) geschaffen, die zwar weiterhin in Verantwortung der Mitgliedstaaten läge, deren Koordinationszusammenhang allerdings durch die Kommission stärker beeinflussbar wäre als bisher (vgl. Erw. 8 in KOM 2015h). Gleichzeitig findet hierüber, wie dezidiert im Eingangszitat dargestellt, eine beabsichtigte weitere »Expertisierung« und »Technokratisierung« diskretionärer Entscheidungsprozesse statt, die dadurch begründet wird, dass »eine unabhängige hochwertige wirtschaftliche Analyse der politischen Herausforderungen die Transparenz der politischen Debatte« (Erw. 6 Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität) zu steigern helfe. Allerdings wird die inhaltliche Zielsetzung der wissenschaftlichen Beratung zugleich vorgegeben (Stichwort: Meta-Governance). Demnach sollen die Ausschüsse »eine weitgefasste Definition von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zugrunde« legen:

»Sie sollten die langfristigen Antriebsfaktoren und Voraussetzungen für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich Innovation, berücksichtigen sowie die Fähigkeit, Investitionen, Unternehmen und Humankapital anzuziehen und sich mit Kosten- und Nichtkostenfaktoren zu befassen, die Auswirkungen auf Preise und Qualität von Waren und Dienstleistungen haben können, auch im kurzfristigen Vergleich mit globalen Wettbewerbern.« (Erw. 5 Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität)

Verbunden mit den Analysen ist weiterhin die Förderung der Umsetzung von wettbewerbsrelevanten Reformen in den Mitgliedstaaten (vgl. I.1 Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität). Einen Grundgedanken solcher Reformen formuliert der Europäische Rat auf seiner Februar-Tagung 2016 noch einmal explizit in seiner Erklärung zur Wettbewerbsfähigkeit, die einen starken Fokus auf »bessere Rechtssetzung« legt und dazu auffordert »überflüssige Rechtsvorschriften aufzuheben« sowie für »eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften und eine Verringerung der Verwaltungslasten« (ER 2016a, 30) einzutreten. Allgemein gefasst geben die Staats- und Regierungschefs somit den Auftrag zur Umsetzung von Deregulierungsmaßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Zusammenschau zeigt dabei, dass die altbekannte Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin keiner inhaltlichen Revision unterzogen wurde und eine Kontinuitätslinie zur Phase der akuten Euro-Krise darstellt.

Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs grundsätzlich mit der Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität einverstanden erklärten (vgl. ER 2016c, Rn. 16), nahm der Rat im September 2016 eine entsprechende Empfehlung an die Mitgliedstaaten an. Bis die Kommission allerdings zur stärkeren Koordinierung der Wettbewerbsfähigkeitsagenda auf ein vollständiges Produktivitätsausschuss-Netzwerk zurückgreifen kann, wird noch weitere Zeit vergehen. Bis Ende 2018 hatten lediglich zehn der 19 Eurozonen-Mitgliedstaaten einen entsprechenden Ausschuss eingerichtet (vgl. KOM 2019a, 6). Laut Kommissionshomepage sind aktuell (März 2021) in 14 der 19 Euro-Staaten entsprechende Ausschüsse eingerichtet.⁹

Neben den Wettbewerbsfähigkeits- beziehungsweise Produktivitätsausschüssen offerierte die Kommission in ihrer Mitteilung vom Oktober 2015 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eine weitere Initiative. Im Mittelpunkt steht dabei eine »gezielte Reformförderung durch EU-Fonds und technische Unterstützung« (KOM 2015c, 7). Hierdurch beabsichtigte die Kommission die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu verbessern, indem sie einen neuen Rechtsrahmen vorschlägt, in dem »Programme, die von europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanziert werden, allen relevanten länderspezifischen Empfehlungen Rechnung tragen [müssen].« (Ebd., 7) Hierzu präsentierte die Kommission im November 2015 einen eigenständigen Verordnungsvorschlag (vgl. KOM 2015g), der in der Verordnung (EU) 2017/825 mündete.

9 Österreich, Estland, Finnland, Italien und Spanien sind der Empfehlung noch nicht nachgekommen. Überdies haben Dänemark und Ungarn als Nicht-Euroländer freiwillig Produktivitätsausschüsse eingerichtet (vgl. KOM o.J. a).

Im direkten Zusammenhang mit dem Legislativvorschlag steht die nicht auf legislativer Grundlage basierende technische Unterstützung für Strukturreformen, welche die Kommission bereits seit 2015 allen Mitgliedstaaten anbietet.¹⁰ Zur Unterstützung der Troika und Griechenlands gründete die Kommission 2011 die sogenannte »Task Force for Greece«, später kam die »Support Group for Cyprus« hinzu. In Form dieser Verwaltungsdienste führte die Kommission eine Art Politikberatung durch, indem sie Programmstaaten bei der Umsetzung der in den Memoranden zugesagten Strukturreformen zu unterstützen versuchte. Diese Praxis zum Vorbild nehmend, überführte die Kommission den zuvor auf einzelne Staaten ausgerichteten Verwaltungsdienst in eine dauerhafte Struktur. Seit 2015 verfolgt die Kommission mit ihrem »Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen« (Structural Reform Support Service; SRSS) das Ziel,

»allen Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung und effektiven Durchführung von Reformen im Zusammenhang mit den Verfahren der wirtschaftspolitischen Steuerung, insbesondere bei der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen, bei Maßnahmen im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten oder bei Reformen im Rahmen von Stabilitätshilfeprogrammen auf Anfrage technische Unterstützung zur Verfügung zu stellen« (KOM 2015c, 8; vgl. auch KOM 2015g, 2).

Das gängige Verfahren basiert dabei auf einem Ersuch eines Mitgliedstaats um technische Unterstützung, in deren Folge einzelne Maßnahmen eruiert und in einem »Plan für die Zusammenarbeit und Unterstützung« (KOM 2017m) fixiert werden. In der Umsetzungsphase bietet die Kommission dem Mitgliedstaat »Fachkenntnisse aus ganz Europa« (ebd.) und praktische Unterstützung bei der Reformumsetzung an. Bemerkenswert an der Etablierung dieser Kommissionsdienststelle ist, dass die Kommission hierüber tief in die mitgliedstaatliche Politikagenda hinein intervenieren kann, obwohl der Dienst lediglich aus einer informellen Initiative der Kommission hervorgegangen ist. Mit dem SRSS ist es der Kommission folglich gelungen, ihre Stellung im Kontext wirtschaftspolitischen Regierens weiter auszubauen. Zwar ist sie im Rahmen des SRSS lediglich beratend tätig, kann hierüber aber – wie an anderer Stelle bereits angemerkt – eine nicht zu unterschätzende diskursive Kraft entwickeln, die potentiell in allen Politikbereichen wirkmächtig werden kann, wie der Blick auf bisherige Projekte verdeutlicht: So habe der Dienst zum Beispiel Malta dabei unterstützt, die Effizienz des Personalwesens in der Verwaltung zu verbessern; in Portugal sei man an der Beseitigung regulatorischer Hürden für Unternehmen beteiligt gewesen; in den baltischen Staaten habe man zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte beigetragen und in Kroatien sei der SRSS sogar bei der Gestaltung neuer Lehrpläne unterstützend tätig gewesen (vgl. KOM 2017q, 3).

Mit dem 2015 vorgelegten Vorschlag für eine eigenständige Verordnung, die das bis dato »informelle« Unterstützungsangebot in das EU-Sekundärrecht einbetten sollte (vgl. KOM 2015g), gelang es der Kommission somit, einen umfassenderen Mechanismus zur Unterstützung von Strukturreformen zu verwirklichen. Das mit der *Verordnung (EU)*

10 Im Two-Pack ist die Möglichkeit einer »technischen Unterstützung« lediglich für Mitgliedstaaten vorgesehen, die sich in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm befinden.

2017/825 über die Auflage des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen initiierte »Programm« setzte sich dabei zum Ziel,

»die institutionellen, administrativen und wachstumsfördernden strukturellen Reformen in den Mitgliedstaaten zu fördern, indem die nationalen Behörden bei Maßnahmen zur Reform und Stärkung der Institutionen, der öffentlichen Verwaltung sowie der Bereiche Wirtschaft und Soziales als Reaktion auf wirtschaftliche und soziale Herausforderungen unterstützt werden, um insbesondere im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu verbessern und ein nachhaltiges Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Investitionen zu unterstützen, unter anderem durch einen effizienten, wirksamen und transparenten Einsatz der Unionsfonds.« (Art. 4 VO (EU) 2017/825)

Neben dieser angekündigten Verknüpfung mit den finanziellen Unterstützungen aus den EU-Fonds ist mit dem Programm eine weitere Finanzförderlinie verbunden; insgesamt stehen für den Zeitraum 2017-2020 142,8 Millionen Euro zur Verfügung, wobei sich diese Förderung in Analogie zum bisherigen Unterstützungsangebot auf die Finanzierung von Dienstleistungen zur Begleitung von Strukturreformen (Vorbereitungs-, Implementations- und Nachbereitungsphase) bezieht. Hierunter fallen zum Beispiel Maßnahmen, die angefangen bei der Finanzierung der »Bereitstellung von Fachwissen für politische Beratung, politischen Wandel, die Erstellung von Strategien und Reformfahrplänen sowie für rechtliche, institutionelle und administrative Reformen« (Art. 6a VO (EU) 2017/825) oder die »Erhebung von Daten und Erstellung von Statistiken« (Art. 6d VO (EU) 2017/825) über die Finanzierung von Maßnahmen zur »Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit« (Art. 6h VO (EU) 2017/825) bis hin zum »Aufbau von IT-Kapazitäten« (Art. 6f VO (EU) 2017/825) reichen. Entsprechend lässt sich zusammenfassend sagen, dass sich die finanzielle Unterstützung auf die Förderung der Verwaltungs- und Exekutivprozesse bezieht, hingegen keine Förderung für die eigentliche Umsetzung oder die Übernahme möglicher Folgekosten von Strukturreformen vorsieht. Dass trotz der finanziellen Überschaubarkeit des Programms, was sowohl den Umfang¹¹ als auch die zu fördernden Maßnahmen betrifft, dennoch eine große Bereitschaft seitens der Mitgliedstaaten zur Teilnahme vorhanden scheint, verdeutlichen die Antragszahlen der letzten Jahre: So hat der Dienst laut Kommissionsangaben bis Ende 2017 in 15 Ländern mehr als 150 Projekte durchgeführt (vgl. KOM 2017q). Für das Jahr 2018 lagen insgesamt 444 Anträge aus 24 Mitgliedstaaten vor, von denen letztlich 146 ausgewählt wurden (vgl. KOM 2019c, 2). Die wichtigsten Politikbereiche waren dabei mit 24 % die Finanzverwaltung und öffentliches Finanzmanagement, 23 % fielen auf den Bereich Wachstum und Rahmenbedingungen für Unternehmen, 21 % betrafen den Bereich Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit und Sozialpolitik sowie ebenfalls 21 % die Governance und öffentliche Verwaltung (vgl. ebd.). Diese Zahlen verdeutlichen, dass

11 Der überschaubare Finanzumfang soll an einer Beispielrechnung verdeutlicht werden: Stehen bei einer vierjährigen Programmlaufzeit (2017-2020) insgesamt 142,8 Millionen Euro zur Verfügung und jeder Mitgliedstaat wolle an dem Programm partizipieren, stünden je Mitgliedstaat insgesamt 5,1 (jährlich entsprechend 1,275) Millionen Euro zur Verfügung, was selbst im Verhältnis zum Umfang des Staatshaushalts kleiner Mitgliedstaaten lediglich einen geringen Beitrag darstellt.

sich die oben attestierten Einflussmöglichkeiten der Kommission auch real bieten. Der Ansatz *Compliance durch Incentivierung* scheint sich, wenn an dieser Stelle auch in einem überschaubaren Umfang, jedenfalls auf den ersten Blick als durchaus vielversprechend im Sinne der EU-Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin und ihrer Strukturreformenagenda zu erweisen. Hierfür spricht auch, dass bereits ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten der Verordnung die Kommission im Kontext ihres »Nikolaus-Pakets« (s.u.) mit einer vorgeschlagenen Abänderungsverordnung die Erhöhung der Finanzmittel für das Programm vorschlug (vgl. KOM 2017i), die nach positiver Beratung im Parlament und Rat im November 2018 in Kraft trat. Statt der 143,8 Millionen Euro stehen fortan bis zum Ende der Programmlaufzeit 222,8 Millionen Euro zur Verfügung (vgl. Art. 10, Abs. 1 VO (EU) 2017/825 i. d. F. VO (EU) 2018/1671), was einem Plus von nahezu 65 % entspricht.

Überraschend an der Verordnung erscheint die Tatsache, dass in ihr keine explizite Einbettung in den in der Euro-Krise geschaffenen Rahmen des Wirtschaftsregierens (insbesondere dem Europäischen Semester und die multilaterale Überwachung) erfolgt. Lediglich an zwei Stellen wird eine Verknüpfung mit den Reformen des Six- und Two-Packs hergestellt, indem die Verordnung festhält, dass Unterstützungersuche im Kontext der »Umsetzung von Programmen zur wirtschaftlichen Anpassung für Mitgliedstaaten, die im Rahmen bestehender Instrumente, insbesondere gemäß der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 [...], finanzielle Unterstützung durch die Union erhalten« (Art. 7, Abs. 3b VO (EU) 2017/825) oder zur »Durchführung von Reformen zur Förderung des Wirtschaftswachstums im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Steuerung, insbesondere der länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters [...]« (Art. 7, Abs. 3c VO (EU) 2017/825), erfolgen können. Daneben sieht Absatz 3a des selben Artikels allerdings ganz allgemein die Möglichkeit vor, dass Unterstützungersuche auch zur »Durchführung von Reformen, die Mitgliedstaaten *auf eigene Initiative* insbesondere zur Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Schaffung von Arbeitsplätzen ergreifen« (Herv. J. G.) eingereicht werden könnten, worunter schließlich jedwede Form von »Strukturreformen« zu verstehen wären. Grundlage für die Förderung nach der Verordnung ist, nach Antragsprüfung durch die Kommission, der zusammen von Kommission und Mitgliedstaat aufgestellte »Plan für die Zusammenarbeit und Unterstützung« (Art. 7 VO (EU) 2017/825). Sowohl der Plan als auch die eigentliche Programmdurchführung ist dabei selber – wie bereits angedeutet – kein Gegenstand von Beratungen im Rat. Er und das Parlament werden lediglich hierüber »unterrichtet« (vgl. Art. 8 VO (EU) 2017/825). Dementsprechend ist die Kommission alleinverantwortlich für die Durchführung des aufgelegten Programms, auch wenn sie dem Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht hierüber vorlegt (vgl. Art. 16, Abs. 2 VO (EU) 2017/825). Auch die Überwachung des Programms und der Einhaltung der »Pläne« obliegt allein der Kommission (vgl. Art. 16, Abs. 1 VO (EU) 2017/825). Insgesamt erscheint es daher auch an dieser Stelle angemessen, von einer Stärkung der Exekutivfunktion der Kommission durch die besagte Verordnung zu sprechen.

Offensichtlich ist auch, dass die Verordnung von 2017 auffällige Ähnlichkeiten zu Merkels Wettbewerbsfähigkeits-Pakt-Idee sowie der hieraus abgeleiteten Kommissionsteilung zur Etablierung eines »Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit« aus der Barroso-Ära aufweist. Der 2013 bereits »tot« geglaubte Merkel-Vorschlag

scheint sich trotz der eher zurückhaltenden bis ablehnenden Reaktionen auf ihre Pakt-Idee mit der Strukturreformen-Verordnung in reduzierter Form dennoch materialisiert zu haben. Die Charakterisierung der Verordnung als eine *reduzierte Form des Pakts für Wettbewerbsfähigkeit* bezieht sich darauf, dass, anders als in Merkels ursprünglicher Diktion, zwar zwischen Kommission und Mitgliedstaat ein gemeinsamer »Plan« für die Durchführung von Maßnahmen ausgehandelt wird, dieser aber keinen klassischen Vertragscharakter und entsprechend eine geringere Verbindlichkeit aufweist. Weiterhin basiert das in der Verordnung hinterlegte »Programm« auf Freiwilligkeit und stellt für die Mitgliedstaaten lediglich eine »Option« dar; dagegen ließe sich vermuten, dass Merkel mit ihrem »Pakt« einen insgesamt verbindlicheren Charakter intendiert sah (analog zum SKS-Vertrag). Auch fehlt der Verordnung die bekannte Drohkulisse der anderen SWP- und MIP-Verordnungen; in ihr sind beispielsweise keine Sanktionen vorgesehen. Zugleich ist das Programm nicht direkt im primär- und sekundärrechtlichen Rahmen des Wirtschaftsregierens verortet, was zu einer insgesamt nur geringen Einflussnahme seitens der mitgliedstaatlichen Regierungen (Rat/Europäischer Rat) führt. Schließlich ist das Programm in seiner Laufzeit begrenzt, weshalb seine Umsetzung sicherlich auch als »Testballon« interpretiert werden kann, der dazu beigetragen haben könnte, entsprechende Blockaden gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen zu minimieren. Insgesamt ist somit statt eines intergouvernementalen Pakts oder gar zusätzlichen Vertrags ein unverbindlicheres Herrschaftsinstrument etabliert worden, das den Charakter eines »Angebots« an die Mitgliedstaaten aufweist. Dass dieses angenommen wird, verdeutlichen die präsentierten Zahlen und Beispiele. Zugleich steht aber auch die Erkenntnis, dass mit der VO (EU) 2017/825 ein schleichender, inkrementeller Prozess in Gang gesetzt wurde, um die ursprüngliche Pakt-Idee von Merkel doch noch umzusetzen. Dies deutet sich im späteren Kommissionsvorschlag zur Unterstützung von Strukturreformen (vgl. KOM 2017j) an, der Teil des Nikolaus-Pakets ist. Mit diesem weiterführenden Verordnungsvorschlag sollte das bestehende Programm ergänzt und in die Dachverordnung der EU-Fonds (vgl. VO (EU) Nr. 1303/2013) integriert und zugleich verbindlicher gestaltet werden (s.u.).

Der ursprünglich vorgeschlagene Pakt für Wettbewerbsfähigkeit verdeutlicht dabei par excellence die Wirkungsweise inkrementeller Ausbauprozesse. Seit dem Merkel erstmals im Jahr 2011 einen solchen Pakt vorschlug, war er als wirkmächtige Idee innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles präsent. Viele Reformmaßnahmen der Folgejahre nahmen hierauf im- wie explizit Bezug. Auch wenn der Pakt letztlich nicht in Form einer Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten geschlossen werden konnte, nahm er Einfluss auf die Transformation der EU-Staatlichkeit im Kontext der Euro-Krise und leitete in unterschiedlichen Bereichen die Reformvorhaben an. Neben der eben dargestellten Implementationssäule in Form der Strukturreformen-Verordnung von 2017 zeigt sich dies exemplarisch auch am Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020. Auf diesen nahm die Idee eines Pakts für Wettbewerbsfähigkeit über das 2013 von Barroso vorgeschlagene »Wettbewerbsfähigkeits-Instrument« und die vom Europäischen Rat vorgenommene Umetikettierung zur »Partnerschaft für Wettbewerbsfähigkeit« (s.o.) sowie der mit ihnen intendierten »vertraglichen Vereinbarungen« (vgl. u.a. Bundesregierung 2013, 9) letztlich entscheidenden Einfluss. Dies zeigt sich an den sogenannten »Partnerschaftsvereinbarungen«, festgeschrieben in der Dachverordnung

der EU-Struktur- und Investitionsfonds (Kapitel II VO (EU) Nr. 1303/2013), in denen die Mitgliedstaaten offenzulegen haben, wie sie die Fondsmittel in Übereinstimmung mit der Europe-2020-Strategie, ihrer nationalen Reformprogramme sowie der länderspezifischen Empfehlungen einzusetzen beabsichtigen (vgl. Art. 15, Abs. 1a VO (EU) Nr. 1303/2013). Die Partnerschaftsvereinbarungen, die auf mitgliedstaatlicher Ebene im Dialog mit den Ländern und Kommunen, den Wirtschafts- und Sozialpartnern und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft ausgearbeitet werden sollen (vgl. Art. 5, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1303/2013), stehen dabei unter Genehmigungsvorbehalt der Kommission (vgl. Art. 16, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1303/2013) und stellen daher letztlich ein durchaus starkes neues Instrument und einen weiteren Baustein des Staatlichkeitsausbaus dar. Tritt in den technischen Formulierungen des Verordnungstexts der Bezug des neuen Instruments zur Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin zwar nicht übermäßig hervor, ist dieser dennoch durch die inhaltlichen Querbezüge zur Europe-2020-Strategie und zu den Verfahren des wirtschaftspolitischen Regierens implizit sehr deutlich erkennbar. Schließlich sei mit den Partnerschaftsvereinbarungen der Anspruch verbunden, »eine umfassende, kohärente Strategie« (KOM 2016h, 20) auf mitgliedstaatlicher Ebene zu entwickeln, in der die »Mitgliedstaaten [...] nun sehr viel deutlicher werden [müssen], was den geplanten Beitrag de[r] [...] Fonds zur Erreichung der EU-Prioritäten im Sinne der Strategie Europa 2020 [...] und der relevanten länderspezifischen Empfehlungen angeht.« (Ebd., 21) Demnach wird auch die Fondspolitik der EU – als ein weiterer Befund inkrementeller Aus- und Transformationsprozesse – dezidiert in den Dienst der Wettbewerbsfähigkeit gestellt (vgl. u.a. auch Bodirsky 2015).

Der Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020 und die Annahme des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen zeigen schließlich, dass in einem inkrementellen Prozess in unterschiedlichen Politikbereichen Merkels Pakt-Idee Einfluss nehmen konnte und letztlich in reduzierter Form umgesetzt wurde. Hierdurch wird nicht nur ein weiteres Mal die Wirkmächtigkeit der Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin unterstrichen, sondern im Besonderen auch noch einmal die Durchsetzungsfähigkeit der deutschen Bundesregierung hervorgehoben.

8.5 Die inkrementell ausgebaute EU-Interventionsstaatlichkeit

Die Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus ist insgesamt von der mit dem Fünf-Präsidenten-Bericht ausgegebenen Devise ›Vertiefung durch Handeln‹ geprägt. Dies wird insbesondere im Kontext des fiskalpolitischen Regierens deutlich. Hierbei vollzog sich durch die partielle Redefinition numerischer Haushaltsregeln vor dem Hintergrund lahmender Investitionstätigkeit und ihrer negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Erholung ein Wandel vom orthodoxen Austeritätsverständnis der reaktiven Krisenbewältigungspolitik hin zu einer *pragmatischeren Austeritätsauslegung*. Diese Nivellierung – die lediglich auf Grundlage einer veränderten Praxis und nicht aufgrund legislativer Maßnahmen vollzogen wurde – trägt insgesamt zu erweiterten Ermessensspielräumen der Kommission bei, die ihrerseits durch den Europäischen Fiskalausschuss ein neues Hilfsorgan implementiert, das die Kommission in ihrer konkreten Herrschaftsausübung unterstützt.