

lide Haushaltspolitik zu verfolgen. Mit Art. 125 AEUV vereinbar ist ein finanzieller Beistand in der Folge nur dann, wenn er für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar ist, der Empfängerstaat haftbar bleibt und die mit der Finanzhilfe verbundenen Auflagen ihn zu solider Haushaltspolitik zu bewegen geeignet erscheinen.« (Calliess 2013, 104)

Demnach stellen die Rettungsschirme keinen Bruch mit dem Leitbild einer auf Stabilität ausgerichteten Wirtschafts- und Währungsunion dar, sondern sind ganz im Gegenteil darauf ausgelegt, durch das erweiterte Instrumentarium der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung dieses in krisenbedingten Ausnahmezuständen effektiv in Form konditionalisierender Kredite und der Memoranden zu exekutieren.

7.3 Fortentwicklung der vertragsbasierten Wirtschafts- und Fiskalverfassung

Im Zentrum der Fortentwicklung der vertragsbasierten EU-Wirtschafts- und Fiskalverfassung stehen mit den sekundärrechtlichen Reformpaketen der Kommission und den intergouvernementalen Parallelaktionen des Europäischen Rates zwei auf den ersten Blick konkurrierende Maßnahmenstränge der Krisenbewältigungspolitik. Die Aktivitäten der EUSA zum Staatlichkeitsausbau zielen dabei insgesamt auf eine Konsolidierung der Stabilitätsunion, die um eine »effektivere« Überwachungsunion ergänzt wird. Hinzu kommt das Europäische Semester als neuer Koordinationszyklus des wirtschafts- und fiskalpolitischen Regierens in der EU, in dessen Rahmen die zuvor genannten Unionen ihre Wirkung entfalten. Die konkurrierenden Ausbauaktivitäten weisen dabei aufgrund ihrer qualitativ-unterschiedlichen Entstehungskontexte zwar einerseits auf interinstitutionelle Konflikte und Dynamiken der Euro-Krise hin, sie werden sich allerdings andererseits in *ko-produktive Staatlichkeitsakte* zur Fortentwicklung der Wirtschafts- und Fiskalverfassung auflösen.

Das Europäische Semester als neuer Koordinationsrahmen

Bereits Ende 2010 hielt das sogenannte Europäische Semester als Bestandteil der neuen Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung (Europe 2020) Einzug in die Verfahren fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens. Das Semester, angelegt als »Ex-ante-Koordinierung«, sollte die Komplementarität der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken mit den Zielen der Unionsstrategie sicherstellen. Die Kommission (2010a, 10) bezeichnet diesen Ansatz als »integrierte Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU«. Zugleich wird im Semester die inhaltliche Verknüpfung zwischen Wirtschafts- und Fiskalpolitik propagiert, indem angestrebt sei, die »Bewertung der Haushalts- und Strukturpolitik der EU-Mitgliedstaaten zu synchronisieren.« (Ebd.) Es gehe demnach auch um eine »umfassende makroökonomische Überwachung«, deren Ergebnisse sich in der »Formulierung haushaltspolitischer Empfehlungen« (ebd.) niederschlagen sollten. Die Kommission spricht deshalb auch von einem »integrierte[n] Überwachungszyklus« (Herv. J. G.), der es ermögliche, »echte Leitlinien zu formulieren, die der europäischen Dimension Rechnung tragen und in die nationale Entscheidungsfindung einflie-

ßen könnten.« (Ebd.) Auch wenn die Kommission noch vorsichtig im Konjunktiv verbleibt, lässt sich bereits an dieser Stelle die grundsätzliche Zielsetzung herausstellen, welche die Kommission mit dem Europäischen Semester verfolgt: die Stärkung ihrer Direktivkraft gegenüber den mitgliedstaatlichen Staatsapparaten. So beabsichtigt sie im Rahmen des Semesters, jeweils zu Beginn des Jahres eine »Analyse [...] der wichtigsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen der EU und des Euroraums« (später als Jahreswachstumsbericht bezeichnet) vorzulegen, die »strategische Hinweise« für die Mitgliedstaaten enthalten solle, welche wiederum in die Erstellung der mitgliedstaatlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) und der Nationalen Reformprogramme (NRP)⁹ einfließen sollten (vgl. ebd., 11), zu deren Einreichung die Mitgliedstaaten laut Artikel 121 AEUV vertraglich verpflichtet sind.

Das Semester decke nicht weniger als »alle Elemente wirtschaftspolitischer *Überwachung* ab[...], einschließlich der Strategien zur Sicherstellung der *Haushaltsdisziplin* und *makroökonomischer Stabilität* sowie zur *Wachstumsförderung* im Einklang mit der Strategie Europa 2020.« (KOM 2010b, 13; Herv. J. G.) Die Kommission gibt mit dieser Beschreibung bereits einen guten Ausblick auf jene Reformen des wirtschafts- und fiskalpolitischen Regierens, die sie im Anschluss an die Etablierung des Semesters mit dem Six-Pack anzustoßen suchte. Der Fokus liegt – zusammengefasst – auf einer Haushaltsdisziplinierung, die durch eine umfängliche Überwachung sichergestellt werden solle und sich an den Prämissen makroökonomischer Stabilität und Wachstumsförderung im Sinne der Europe-2020-Strategie orientiere. Dreh- und Angelpunkt bleibt hierbei die mitgliedstaatliche Fiskalpolitik, auch wenn die Kommission in ihrer Juni-Mitteilung von 2010 ihre Vorgehensweise vorsichtiger als zuvor formuliert: »Selbstverständlich wird nicht darauf abgestellt, dass die Mitgliedstaaten umfassende Haushaltspläne vorlegen müssen, die zunächst von der EU »validiert« werden müssen, bevor sie dem jeweiligen nationalen Parlament präsentiert werden.« (Ebd., 13) Da das Semester auf der Neuordnung bereits bestehender Verfahren beruhte, ersuchte die Kommission den Rat lediglich um Genehmigung der neuen Zeitabläufe, die im sogenannten SWP-»Verhaltenskodex«¹⁰ festgehalten werden (vgl. ebd., 15). Der ECOFIN-Rat kam diesem Ersuch nach und ließ anschließend durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) den Verhaltenscodex anpassen, den er am 7. September 2010 ebenfalls beschloss (vgl. ECOFIN 2010b). Mit der Annahme des geänderten Verhaltenscodex war bereits vor den eigentlichen Reformvorhaben des Six-Packs ein grundsätzlich veränderter Koordinationsrahmen unter der Bezeichnung »Europäisches Semester« geschaffen worden, der ohne sekundärrechtliche Verankerung für das Jahr 2011 Anwendung finden sollte. Das Jahr 2011 war dabei eine Art Testballon für das Semester, das bis zu den Six-Pack-Beschlüssen, in denen es auf Druck des Parlaments schließlich doch auch sekundärrechtlich verankert wurde (vgl. EP 2011e, 8; 2011g, 18f.), auf der angedeuteten Hilfskonstruktion (AEUV & technischer Kodex) beruhte.

9 Stabilitätsprogramme sind durch Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und Konvergenzprogramme durch Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, vorzulegen.

10 Der Verhaltenskodex bezeichnet die technische Vereinbarung zum Ablauf der wirtschaftspolitischen Koordination. In ihm wird bspw. festgeschrieben, welche Fristen für die SKPs und NRPs einzuhalten sind und welche Formalia zu berücksichtigen sind.

»Die Theorie dieses Ansatzes könnte überzeugen, werden doch die beiden Dimensionen der Wirtschaftspolitik (Finanz- und Strukturpolitik) im europäischen Semester zusammengefasst auf EU-Ebene debattiert«, so Enderlein (2011, 40) in einer ersten Einschätzung zum neuen Koordinationsverfahren. Allerdings bezweifelt er, dass dies in der Praxis gelingen werde (vgl. ebd.). Kritisch hingegen lässt sich anfügen, dass bereits die zeitliche Anlage des Zyklus unter der Prämisse der »ex-ante-Koordinierung« der europäischen Staatlichkeitsebene einen ausgebauten Einfluss auf die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik sichert (vgl. bspw. Klatzer & Schlager 2011, 65). Hufeld (2013, 206) sieht dementsprechend das »historische Königsrecht« der mitgliedstaatlichen Parlamente unter Druck geraten, auch wenn er zugleich darauf verweist, dass das Europäische Semester »einer zwingenden Integrationslogik« entspräche. Zeitlin & Vanhercke (2018, 150f.) identifizieren im Kern drei Kritiken am neuen Koordinationsverfahren und seiner inhaltlichen Fokussierung: erstens die Unterordnung sozialer Zielsetzungen unter übergeordnete Wirtschaftsziele; zweitens die Dominanz wirtschaftspolitischer Akteur*innen gegenüber solchen aus dem Feld der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und drittens die Schaffung eines zentralisierten Mechanismus der Union zur Implementierung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten. Guth (2013, 39) bringt schließlich den dem Semester innewohnenden Geist auf den Punkt. Es bedeute

»eine Verlagerung von Kompetenzen in Richtung Exekutive: die nationale Exekutive legt der europäischen Exekutive (Kommission) ihren Budgetentwurf vor, der von dieser begutachtet wird. Die Kommission legt ihre Einschätzung dann dem Rat vor [...], also aller nationaler Exekutiven der EU. Erst nach dem Zusammenspiel dieser *exekutivischen Dreifaltigkeit* wird der jeweilige Budgetentwurf dem nationalen Parlament – der einzigen direkt demokratisch legitimierten Institution – zur Abstimmung vorgelegt.« (Herv. J. G.)

Es ist diese Funktionslogik des Semesters, vor der die weiteren Reformen des Six- und Two-Packs schließlich ihre volle Wirkung entfalten.

Die Six-Pack-Gesetzgebungsakte beginnen dabei durchaus selbstreflektiert und in Teilen gar selbstkritisch, wird doch anerkannt, dass man aus dem ersten Jahrzehnt des Bestehens der EWWU »Erfahrungen« gewonnen habe (vgl. Erw. 1 RL 2011/85/EU; Erw. 3 VO (EU) Nr. 1173/2011; Erw. 4 VO (EU) Nr. 1174/2011 & VO (EU) Nr. 1177/2011; Erw. 8 VO (EU) Nr. 1175/2011), es als »Notwendigkeit« erachte, »Lehren [...] zu ziehen« (Erw. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011) und dabei sogar anerkennt, »Fehler« (Erw. 3 VO (EU) Nr. 1173/2011; Erw. 4 VO (EU) Nr. 1174/2011 & VO (EU) Nr. 1177/2011; Erw. 8 VO (EU) Nr. 1175/2011) gemacht zu haben. Wenn man allerdings nachzuvollziehen versucht, wer die Fehler zu verantworten hat, wird wie bei der Verdichtung des offiziellen EUSA-Krisennarrativs abermals auf die notwendige Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten bei der Beachtung der gemeinsamen Regeln sowie den fehlenden »soliden Rahmen[s] auf Unionsebene zur Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken« (ebd.) rekurriert. Die Fehler sind demnach einerseits auf Seiten der Mitgliedstaaten zu verorten, die ihre Verantwortung nicht im ausreichenden Maße wahrgenommen hätten, um den vertraglich-vereinbarten Rahmen einzuhalten und andererseits auf Unionsebene zu verzeichnen, welche schließlich das Instrumentarium gefehlt habe, um die Einhaltung des Rah-

mens zufriedenstellend überwachen zu können und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen. Im Prinzip ist es diese EUSA-eigene Zuschreibung einer Funktionskrise der EWWU, die die einzelnen Maßnahmen des Six- und Two-Packs prägen: die Ausschärfung des Regelwerks zur ›Stärkung‹ mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung sowie die Stärkung und der Ausbau suprastaatlicher Überwachungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen bei ungewünschtem Verhalten im Sinne der wirtschafts- und fiskalpolitischen Verfassungs-Normen.

Die Konsolidierung der Stabilitätsunion und der Ausbau der EU-Fiskalregierung

Die sekundärrechtlichen Bestimmungen des mit dem Amsterdamer Vertrag etablierten Stabilitäts- und Wachstumspakts finden sich in den beiden Verordnungen (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (präventive Komponente) sowie Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (korrektive Komponente). Im Rahmen des Six-Packs erfährt erstere durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 und zweitere durch die Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 eine erneute Abänderung, nachdem bereits 2005 an den Ursprungsverordnungen, als den Kernverordnungen der ›Stabilitätsunion‹, Änderungen vorgenommen wurden.

Mit den krisenbedingten SWP-Reformen werde hierbei angestrebt, dass die Mitgliedstaaten »erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternehmen« und »insbesondere ihren Schuldenstand verringern« (KOM 2010d, 2). Demnach sei »[e]ine Stärkung des Pakts [...] in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: erstens, um die Glaubwürdigkeit des vereinbarten koordinierten Ausstiegs aus den Konjunkturprogrammen zu erhöhen, und zweitens, um die Wiederholung von Fehlern aus der Vergangenheit zu vermeiden.« (Ebd.) Die Stärkung des SWP solle nach Ansicht der Kommission (2010d, 2) dadurch erreicht werden, dass »seine Bestimmungen unter Berücksichtigung der nicht zuletzt anlässlich der Krise gesammelten Erfahrungen verbesser[t]« (spätere VO (EU) Nr. 1175/2011 & VO (EU) Nr. 1177/2011) und »wirksamere Durchsetzungsmöglichkeiten vor[ge]sehen« würden (spätere VO (EU) Nr. 1173/2011), schließlich solle er »durch Bestimmungen zu den nationalen Haushaltsregelnd ergänz[t]« werden (spätere RL 2011/85/EU).

Grundsätzlich beruhe der SWP dabei

»auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges, tragfähiges Wachstum, das auf einem stabilen Finanzsystem fußt, was zur Verwirklichung der Ziele der Union für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung beiträgt.« (Erw. 3 VO (EU) Nr. 1175/2011; vgl. Erw. 3 VO (EU) Nr. 1177/2011)

In diesem Sinne müssen die Mitgliedstaaten in der präventiven SWP-Komponente

»ein mittelfristiges Haushaltsziel erreichen und halten und zu diesem Zweck Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorlegen. Dieser präventiven Komponente würden strengere Überwachungsmaßnahmen zugute kommen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten mit dem haushaltspolitischen Koordinierungsrahmen der

Union übereinstimmen und ihn halten.« (Erw. 4 VO (EU) Nr. 1175/2011; vgl. Erw. 18 VO (EU) Nr. 1173/2011)

Hinzu kommt die korrektive Komponente, die weithin als »Defizitverfahren« bekannt ist und einsetzt, wenn die Defizit- und Schuldenstandskriterien nicht den vorgeschriebenen Zielmarken entsprechen. Trotzdem das Defizitverfahren auch in Vor-Krisenzeiten zur Anwendung kam, konnte es die Euro-Krise und ihre nach offizieller Lesart fiskalischen Ursachen nicht verhindern. Der »offizielle« Schluss hieraus lautet:

»Da auf Regeln beruhende haushaltspolitische Rahmen in den Mitgliedstaaten der Stärkung der nationalen *Eigenverantwortung* für die Haushaltsregeln der Union und der *Haushaltsdisziplin* erwiesenermaßen förderlich sind, muss sich die verstärkte haushaltspolitische *Überwachung* in der Union in erster Linie auf *strenge länderspezifische numerische Haushaltsregeln* stützen, die mit den Haushaltszielen der Union in Einklang stehen. Die strengen numerischen Haushaltsregeln sollten genaue Zielvorgaben sowie Mechanismen für eine wirksame und zeitnahe Überwachung erhalten. Diese Regeln sollten auf verlässlichen unabhängigen Analysen beruhen, die von *unabhängigen Einrichtungen* oder von solchen Einrichtungen vorgenommen werden, deren funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden der Mitgliedstaaten gegeben ist. Im Übrigen hat die Erfahrung gezeigt, dass numerische Haushaltsregeln nur wirksam sind, wenn ihre Missachtung *Konsequenzen* nach sich zieht, wobei der Preis auch der bloße Ansehensverlust sein kann.« (Erw. 16 RL 2011/85/EU; Herv. J. G.)

Aus dieser Zuschreibung werden vier Dinge deutlich: So wird wieder einmal die Betonung der mitgliedstaatlichen Eigenverantwortung hervorgehoben, die sich an dem Prinzip der »Haushaltsdisziplin« zu orientieren habe; zweitens bestehe der Bedarf zu einer ausgeweiteten Überwachung der gesetzten Haushaltsregeln, die notfalls durch den Verweis auf mögliche Konsequenzen und den zu erwartenden Ansehensverlust durchgesetzt werden müssten und sich dabei drittens an einer Bandbreite technischer Normierungen der Haushaltspolitik zu orientieren hätten, die durch unabhängige Einrichtungen überprüfbar sein sollten. Wobei viertens unterschwellig die Ineffektivität des bisherigen SWP mitschwingt, der scheinbar nach seiner Reformierung im Jahre 2005 (VO (EG) Nr. 1055/2005 und VO (EG) Nr. 1056/2005) nicht die nötige Kraft entfalte, um das mit ihm beabsichtigte Ziel zu erreichen.

Der Neufassung des SWP im Jahre 2005 ging die Nichteinhaltung des Defizitkriteriums seitens Deutschlands und Frankreichs zu Beginn der 2000er Jahre voraus. Aufgrund einer später durch den EuGH bestätigten Ratsentscheidung (vgl. Petzold 2018, 174) führten diese Verletzungen allerdings nicht zu einem förmlichen *Verfahren bei einem übermäßigen Defizit* (VÜD). Der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi äußerte 2002 deutliche Worte in Bezug auf die SWP-Regelungen, die er als »starr« und »dumm« bezeichnete (FAZ, 17.10.2002) und die im Lichte der Euro-Krise aus der Zeit gefallen scheinen. Mit der 2005 beschlossenen Reform wurden deshalb zwar die grundsätzlichen Zielsetzungen des Pakts beibehalten, zugleich aber »eine Reihe von Tatbeständen aufgezählt, mit denen die Mitgliedsstaaten in Zukunft Überschreitungen rechtfertigen können.« (Kromphardt 2005, 688; vgl. auch Mitchell 2017, 303) Weiterhin wurde »empfohlen, den Kurs der Haushaltskonsolidierung von der Konjunkturlage abhängig zu ma-

chen.« (Kromphardt 2005, 688) Kromphardt (2005, 693) bewertet die Reform letztlich positiv, da sie »zu einer sinnvolleren Ausgestaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes geführt [hat]«. So seien die betroffenen Mitgliedstaaten nicht gezwungen, »kurzfristig unerreichbare oder wohlfahrtsmindernde Ziele anzustreben.« (Ebd.) Allerdings hält er ebenso fest, dass der SWP »jedoch um eine klare und umsetzbare Verpflichtung auf eine mittelfristige Konsolidierungsstrategie« hätte ergänzt werden müssen, »um die auf Dauer unumgängliche Stabilisierung der Zinslastquote zu erreichen.« (Ebd.) Genau in eine solche Richtung zielt schließlich eine der 2011 vorgenommenen Änderungen am SWP.

Den eigentlichen Reformen an den SWP-Verordnungen ist die *Richtlinie 2011/85/EU* vorangestellt, in der Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Sie ist im Sinne einer technischen und methodischen Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen haushaltspolitischen Prozesse zu verstehen. So werden unter anderem Regelungen getroffen, die auf ein gemeinsames Verständnis zielen, beispielsweise in Form einheitlicher Anforderungen für Statistiken (vgl. Kap. II RL 2011/85/EU). Neben den Bemühungen um eine umfassende Transparenz im Bereich der öffentlichen Finanzen (vgl. Kap. IV RL 2011/85/EU) ist insbesondere die Forderung nach einem mehrjährigen, mittelfristigen Haushaltsrahmen mit einem Planungshorizont von mindestens drei Jahren von Bedeutung (vgl. Art. 9 RL 2011/85/EU), der auch in den weiteren Legislativakten eine Rolle spielt. Erst im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung werden auch die Korrekturmechanismen des präventiven und korrekativen Arms des SWP vollends verständlich. In diesem Sinne ist die Richtlinie als Akt der Vereinheitlichung unter von der EU gesetzten Standards zu verstehen. Weiterhin fordert die Richtlinie auf nationaler Ebene »Regelungen für eine unabhängige Überwachung und Durchführung von Analysen zur Erhöhung der Transparenz einzelner Elemente des Haushaltsprozesses« (Art. 2 RL 2011/85/EU), die beispielsweise durch Rechnungshöfe geleistet werden könnten. Erstaunlich sind an der Richtlinie insgesamt aber weniger die inhaltlichen Bestimmungen als vielmehr die Tatsache, dass ein vergleichbarer Rahmen für die mitgliedstaatlichen Prozesse der Haushaltserstellung bis zur Euro-Krise nicht oder nur in einem sehr rudimentären Ausmaß vorhanden schienen. Dass eine solche Richtlinie erst zehn Jahre nach Einführung der Gemeinschaftswährung beschlossen wurde, mag noch einmal unterstreichen, dass die Konstruktionsmängel nicht nur inhaltlicher Natur sind, sondern auch auf technischer Ebene sichtbar werden. Im Sinne der Herausbildung von Staatlichkeit als Monopolisierungs- und Konzentrationsprozess und unter Hinweis auf Bourdieus Terminus der Benennungsmacht deutet aber bereits diese eher technisch ausgerichtete Richtlinie auf einen Ausbau der EU-Staatlichkeit hin, der sich in den drei SWP-Reformverordnungen fortsetzen wird.

Die *präventive Komponente des SWP* wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 in drei zentralen Bereichen erweitert. Hierzu zählen neben neuen haushaltspolitischen Kriterien (insb. das sog. mittelfristige Haushaltsziel: »Medium Term Objective«; MTO) des Weiteren Anforderungen an die mitgliedstaatliche Berichtslegung und die hieran anschließende Prüfung und Überwachung durch die suprastaatlichen Apparate. All dies mit dem Ziel,

»dass die EU-Mitgliedstaaten in guten Zeiten eine vorsichtige Finanzpolitik betreiben, um die für schlechte Zeiten notwendigen Polster zu bilden. Um der *bisherigen Selbstzufriedenheit* in Zeiten günstiger Konjunktur ein Ende zu setzen, wird sich die Überwachung der öffentlichen Finanzen auf *das neue Konzept einer vorsichtigen Haushaltspolitik* stützen, das eine Annäherung an das mittelfristige Ziel sicherstellen dürfte.« (KOM 2010k, 2; Herv. J. G.)

Im Zentrum des präventiven Arms des SWP steht das *mittelfristige Haushaltsziel* der Mitgliedstaaten, welches zwar »von der Anforderung eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts abweichen« könne, für Euro-Mitgliedsstaaten und WKM-II-Mitglieder allerdings »innerhalb einer konkreten Spanne, die konjunkturbereinigt und ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zwischen -1 % des BIP und einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt« (Art. 2a VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011) liegen solle. Die kriteriale Normierung des mittelfristigen Haushaltsziels verbleibt damit auf dem Stand der 2005er Reform (vgl. VO (EU) Nr. 1055/2005), wobei sowohl 2005 als auch 2011 Erwähnung findet, dass der »Notwendigkeit von öffentlichen Investitionen Rechnung getragen« werden solle und Abweichungen für den Fall möglich sind, dass »strukturelle Reformen« durchgeführt werden (Art. 2a VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011). Neu ist, dass das mittelfristige Haushaltsziel alle drei Jahre zu überprüfen sei (vgl. ebd.). Die eigentliche Verschärfung des präventiven SWP-Arms wird allerdings anhand der Anforderungen zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels deutlich. Hierbei haben Rat und Kommission zu prüfen,

»ob der betreffende Mitgliedstaat eine zur Erreichung dieses mittelfristigen Haushaltsziels angemessene jährliche Verbesserung eines konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen verfolgt, wobei ein Richtwert von 0,5 % des BIP zugrunde gelegt wird.« (Art. 5, Abs. 1 (1) VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011)

Die Verschärfung setzt nun bei jenen Mitgliedstaaten an, deren Schuldenstand über 60 % des BIP liegt oder jenen »mit ausgeprägten Risiken hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer Gesamtschulden« (ebd.). Hier prüfen Rat und Kommission, ob die fiskalischen Verbesserungen »über 0,5 % des BIP hinausgehen« (ebd.). Zugleich gelten folgende Bedingungen, die bei der Bewertung des Anpassungspfades zu berücksichtigen sind: (a) für Länder, die das mittelfristige Haushaltsziel erreicht haben, gilt, dass das jährliche Ausgabenwachstum nicht über der mittelfristigen Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums hinausgehen darf, es sei denn, es wird durch Maßnahmen auf der Einnahmenseite ausgeglichen; (b) für Länder, die das mittelfristige Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, gilt einerseits, dass das Ausgabenwachstum unterhalb der mittelfristigen Referenzrate liegen muss und (c) andererseits, dass jede »diskretionäre Senkung der Staatseinnahmen entweder durch Ausgabenkürzungen oder durch eine diskretionäre Erhöhung anderer Staatseinnahmen« ausgeglichen werden müssen (vgl. ebd.). Daneben wird in Artikel 6, Absatz 3 definiert, wann von einer »erheblichen Abweichung«

ausgegangen wird. Beim strukturellen Haushaltssaldo¹¹ gilt, dass eine solche vorliegt, wenn diese »in einem Jahr mindestens 0,5 % des BIP oder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren im Durchschnitt mindestens 0,25 % des BIP jährlich beträgt« (lit. a). Bei der Beurteilung der Ausgabenentwicklung gilt eine Abweichung als erheblich, wenn sie »eine Gesamtauswirkung auf den Haushaltssaldo von mindestens 0,5 % des BIP in einem Jahr oder kumulativ in zwei aufeinanderfolgenden Jahren hat« (lit. b). Ausnahmetatbestände ermöglichen aber auch weiterhin prinzipiell eine Abweichung von den festgeschriebenen Normierungen. Neben den bereits oben angesprochenen Investitionstätigkeiten und der Umsetzung von Strukturreformen findet sich auch im erneuerten SWP weiterhin eine Blaupause für die Nichteinhaltung. So kann

»[b]ei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt [...] den Mitgliedstaaten gestattet werden, vorübergehend von dem Anpassungspfad [...] abzuweichen, vorausgesetzt, dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.« (Ebd.)

Der präventive Arm des SWP enthält somit immer noch Bestände einer antizyklischen Fiskalpolitik, die in einer gewissen Konkurrenz zum eigentlichen Austeritätsdogma des SWP stehen. Auch die Richtlinie 2011/85/EU gibt in Erwägungsgrund 18 letztlich die fiskalpolitische Leitlinie aus, nach der »[d]ie Mitgliedstaaten [...] eine prozyklische Finanzpolitik vermeiden und in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung ihre Haushaltskonsolidierungsanstrengungen verstärken [sollten].« Nicht nur der Blick auf die Maßnahmen in den sogenannten Programmländern offenbart vor diesem rechtlichen Hintergrund einen Widerspruch mit der konkreten Herrschaftspraxis in der Euro-Krise.

Auf Ebene der *mitgliedstaatlichen Berichtslegung* finden sich im reformierten SWP weitergehende Anforderungen an die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, die von Seiten der Mitgliedstaaten zu beachten sind. Beide Programme sollen künftig auf der »Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen« (Art. 3, Abs. 1 & Art. 7, Abs. 1 VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011) gründen. Ausgeführt werden in der neuen Fassung des SWP auch, welche Informationen in den Programmen enthalten sein müssen, beispielsweise solche über »implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung« (Art. 3, Abs. 2, lit. aa VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011), die Vereinbarkeit mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und nationaler Reformprogramme (lit. ab) sowie die ausführliche Darstellung der Hauptannahmen für die wirtschaftliche Entwicklung (lit. b). Festgeschrieben wird, dass die Programme auf dem »wahrscheinlichsten makrobudgetären [...] oder einem vorsichtigeren Szenario basieren« (Art. 3, Abs. 2a VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011) sollten. Zugleich ist offenzulegen, wie die Programme im Rahmen der mitgliedstaatlichen Verfahren der Haushaltspolitik eingebunden sind, hierbei ist insbesondere die Rolle der Parlamente zu beschreiben (vgl. Art. 3, Abs. 4 VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011).

11 Das strukturelle Haushaltssaldo drückt das um Sonder- und konjunkturelle Effekte bereinigte Haushaltsergebnis aus.

Im Kontext der *Prüfung und Überwachung* im präventiven SWP-Arm wird mit dem Six-Pack schließlich ein Ausbau der entsprechenden Infrastrukturen betrieben. Auf die Prüfung der mittelfristigen Haushaltsziele durch Rat und Kommission wurde dabei schon hingewiesen. Bei der Neustrukturierung der mitgliedstaatlichen Überwachung fällt aber bereits hier auf, dass der Rat einen Teil seiner Befugnisse zugunsten der Kommission abgeben musste. So prüfte bis 2011 offiziell alleine der Rat die Anpassungspfade der Mitgliedstaaten auf das mittelfristige Haushaltsziel. Mit der nun in Kraft getretenen Änderung zeichnet auch die Kommission hierfür Verantwortung. Zudem wird die »multilaterale Überwachung« nicht mehr nur – wie auch noch 2005 – ausschließlich auf Seiten des Rates verortet, sondern auch die Kommission im entsprechenden Artikel 1 der Verordnung als Akteurin benannt. Die gewachsene Rolle der Kommission wird weiterhin deutlich, wenn man sich die Detailänderungen in weiteren Artikeln der SWP-Verordnung anschaut. Demnach sind Rat und Kommission beispielsweise gemeinsam für die Prüfung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme verantwortlich (vgl. Art. 5, Abs. 1 (2) & Art. 9, Abs. 2 VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011). Auch die detaillierten Zuständigkeiten im Rahmen der multilateralen Überwachung sprechen für eine Kompetenzverschiebung durch die SWP-Reform. Im Rahmen der multilateralen Überwachung bilden die Programmbewertungen der Kommission und des Wirtschafts- und Finanzausschusses die Grundlage für das gesamte Verfahren. Neu ist, dass die Kommission in den veränderten Strukturen des SWP Verwarnungen im Kontext der Vermeidung übermäßiger Defizite an Mitgliedstaaten ausgibt (vgl. Art. 6, Abs. 2 & Art. 10, Abs. 2 VO (EG) Nr. 1466/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1175/2011), die zuvor noch in die Beschlusszuständigkeit des Rates fiel. Der SWP wird somit bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren zur Vermeidung beziehungsweise späteren Korrektur übermäßiger Defizite unabhängiger von den im Rat vertretenen mitgliedstaatlichen Regierungen. Allerdings verbleibt die Kompetenz zur Beschlussfassung von Empfehlungen über erforderliche (Korrektur-)Maßnahmen im Kompetenzbereich des Rates, der sie auf Empfehlung der Kommission an Mitgliedstaaten richten kann (vgl. ebd.). Geschieht dies, ist der adressierte Mitgliedstaat aufgefordert, einen Bericht »über die auf die Empfehlung hin ergriffenen Maßnahmen« (ebd.) abzugeben. Erweisen sich die im Bericht dargelegten Maßnahmen als nicht ausreichend, empfiehlt die Kommission dem Rat, »unverzüglich« mit qualifizierter Mehrheit einen Beschluss zu fassen, in dem festgestellt wird, »dass keine wirksamen Maßnahmen ergriffen wurden« (ebd.). Dies kann einhergehen mit einer weiteren Empfehlung an den entsprechenden Mitgliedstaat, in der weitere Maßnahmen eingefordert werden. In gewisser Weise zeigt dieses Verfahren viele Parallelen zum bisher gültigem (de-facto wie de-jure) auf. Das Verfahren spiegelt somit eine geteilte Kompetenzordnung und Ko-Produktion zwischen Rat und Kommission wider. Neu im Verfahren ist die letzte Stufe im Überwachungszyklus. Für den Fall, dass der Rat keinen Beschluss fasst, der feststellt, dass keine ausreichenden Maßnahmen seitens des Mitgliedstaates unternommen wurden, obliegt es der Kommission, bei fortbestehender Nichtbeachtung der an den Mitgliedstaat gerichteten Maßnahmenempfehlungen, dem Rat neuerlich eine Beschlussempfehlung vorzulegen. An dieser Stelle greift dann ein neues Abstimmungsprozedere, bei dem der Rat innerhalb von zehn Tagen nach Annahme der Empfehlung durch die Kommission diese mit

einfacher Mehrheit ablehnen muss (reversed qualified majority voting; RQMV), ansonsten gilt sie als vom Rat angenommen (vgl. ebd.).

Mit der Reform der präventiven SWP-Komponente wurde, wie bereits angeführt, auch das Europäische Semester als jährlicher »Zyklus der Politiküberwachung und -koordinierung« (Erw. 14 VO (EU) Nr. 1175/2011), in dessen Rahmen »auf der nationalen Ebene stärker Eigenverantwortung für den Stabilitäts- und Wachstumspakt übernommen« (Erw. 15 VO (EU) Nr. 1175/2011) werden soll, vom reinen Agreement ins Sekundärrecht überführt. Wobei es den Gesetzgeber*innen wichtig erschien, noch einmal darauf hinzuweisen, dass

»die nationalen Parlamente umfassend in das Europäische Semester und die Erstellung der Stabilitätsprogramme, der Konvergenzprogramme sowie der nationalen Reformprogramme eingebunden werden [sollten], um die Transparenz der sowie die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu steigern.« (Erw. 16 VO (EU) Nr. 1175/2011)

Nach Einfügung des Artikels 2-a, Absatz 3 in die SWP-Verordnung (EG) Nr. 1466/97 nimmt die Kommission unter den neuen Vorgaben eine Bewertung der durch die Mitgliedstaaten einzureichenden Programme (Stabilitätsprogramm, Konvergenzprogramm, nationales Reformprogramm) vor, auf deren Grundlage der Rat entsprechende Leitlinien an die Mitgliedstaaten richtet, die gebührend zu berücksichtigen sind, »ehe sie die wesentlichen Beschlüsse über die nationalen Haushalte für die kommenden Jahre fassen.« Wird ein Mitgliedstaat den an ihn gerichteten Leitlinien nicht gerecht, sind neben den Instrumenten neuerlicher »Empfehlungen« und »Verwarnungen« seitens der Kommission auch Sanktionsmaßnahmen möglich, die auf Grundlage der SWP-Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011) sowie der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 (Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte) vom Rat verhängt werden können (s.u.).

Dabei ist es das »Verdienst« des Europäischen Parlaments, dass das Semester überhaupt eine sekundärrechtliche Verankerung erfahren hat (vgl. EP 2011f; vgl. auch Halberberg, Marzinotto & Wolff 2012). Der Verordnungsvorschlag der Kommission (KOM 2010h) war noch ohne die entsprechenden Artikel ausgekommen. Dabei hatte sich das Parlament bereits in seiner allgemeinen EntschlieÙung zur »Verbesserung der Economic Governance und des Stabilitätsrahmens in der Union« vom Oktober 2010 deutlich für die Einführung eines Europäischen Semesters ausgesprochen,

»um mögliche Spill-over-Effekte nationaler haushaltspolitischer Maßnahmen sowie die frühzeitige Ermittlung übermäßiger Haushaltsdefizite anzugehen und die Kohärenz zwischen Maßnahmen im Rahmen der integrierten Leitlinien auf nationaler und auf Unionsebene sowie die Verwirklichung der quantitativen und qualitativen Zielvorgaben, z.B. Wachstum und Beschäftigung, zu gewährleisten, was einen wirklichen und rechtzeitigen Beitrag aller betroffenen Parteien, einschließlich der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments, sowie die Konsultation mit den Sozialpartnern ermöglichen würde [...]« (EP 2010c, Anlage, Empfehlung 2).

Insbesondere der letztgenannte Aspekt, die Einbindung des EP, der mitgliedstaatlichen Parlamente sowie der Sozialpartner, wird in der Empfehlung an anderer Stelle noch-

mals wiederholt und ist auch im Kontrast zur tatsächlichen Implementierung der neuen Verfahren von Bedeutung. Mit der Verankerung des Semesters in den Sekundärrechtsakten verbanden die EP-Berichterstatter*innen¹² nicht nur eine stärkere parlamentarische Beteiligung, sondern zugleich auch eine stärkere Verbindlichkeit des Verfahrens:

»Gesteigerte Eigenverantwortung, Transparenz, Peer Review und Beeinträchtigung des nationalen Ansehens (Regeln einhalten bzw. deren Nichteinhaltung erläutern (»comply or explain«)) über das »Europäische Semester« sowie die Anreize und Sanktionen dieser im Zusammenhang stehenden Verfahren sollten eine stärkere Angleichung an die und Einhaltung der EU-Regeln durch die Mitgliedstaaten gewährleisten« (EP 2011g, 18f.),

wie es in einem der Parlamentsberichte vom April 2011 heißt. Insgesamt wird bereits an dieser Stelle ein generelles Handlungsmuster des Parlaments im Kontext der Krisenbewältigungspolitik deutlich, das sich in den weiteren Diskussionen noch expliziter zeigen wird: Das EP kritisiert die verbindlichere Ausgestaltung von suprastaatlichen Koordinierungs-, Überwachungs- und Sanktionsverfahren unter Zuhilfenahme einer gestärkten Europäischen Kommission nur sehr selten; vielmehr unterstützt sie einen solchen Ansatz auch dann, wenn es selber nicht in die entsprechenden Verfahren eingebunden ist. In diesem Handlungsansatz ließe sich die Strategie vermuten, nach welcher der Ausbau des suprastaatlichen Kompetenzrahmens – auch bei einseitiger Stärkung der Kommission – unterstützt wird, um später eine nachholende Parlamentarisierung anzustreben. Ausgangspunkt für eine solche Strategie, die sicherlich auf die Erfahrungswerte bei der Fortentwicklung parlamentarischer Beteiligungsrechte im Kontext früherer EU-Vertragsrevisionen zurückgreift (vgl. Hofmann & Wessels 2009, 83), könnte hierbei der sogenannte »wirtschaftliche Dialog« (Art. 14 VO (EU) Nr. 1176/2011) darstellen, dessen Ergänzung das Parlament in den Six-Pack-Verhandlungen erreichen konnte (vgl. EP 2011b). Im Rahmen des Dialogs tritt das Parlament in einen regelmäßigen Austausch mit Vertreter*innen der Kommission, des Rates und auch der EZB über die europäische Wirtschaftspolitik. Allerdings erwachsen hierdurch keine weitreichenderen, formalen Mitsprache- oder gar Entscheidungsrechte. Angelegt als ein Kontroll- und Diskussionsrahmen, bietet er lediglich die Möglichkeit, Ansichten und Meinungen zu äußern, deren Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung daher ausschließlich informell wirken kann.

Die mit der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 im Rahmen der *korrektiven SWP-Komponente* vorgenommenen Reformen zielen insbesondere auf zwei zentrale Bereiche, wobei der Ausbau der Prüfungs- und Überwachungsinfrastruktur eindeutig im Fokus der Reformbemühungen steht. Daneben findet des Weiteren eine Ausschärfung kriterialer Haushaltsnormierungen statt.

Mit der Reform der korrektiven Komponente des SWP wird hierbei erstmalig eine numerische Normierung der notwendigen Anpassung in Bezug auf einen rückläufigen Schuldenstand definiert, solange der Referenzwert von 60 % des BIP überschritten ist.

12 Da es sich beim Six-Pack formal um sechs legislative Einzelmaßnahmen handelt, fungierten im Europäischen Parlament entsprechend unterschiedliche Berichterstatter*innen für jeweils einen der Vorschläge.

Mit dem neuen Absatz 1-a des Artikels 2 werden die Staatsschulden als »hinreichend rückläufig« bewertet, wenn sie sich »in den letzten drei Jahren durchschnittlich um ein Zwanzigstel verringert« haben (VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011). Somit wird ein Interpretationsspielraum im SWP (vgl. Kromphardt 2005) geschlossen und ein künftig einzuhaltender Anpassungspfad verbindlich skizziert.

Das reformierte Prüfungs- und Überwachungsverfahren im Rahmen der korrektiven SWP-Komponente orientiert sich im Großen und Ganzen an den bereits vorhandenen Strukturen vom Six-Pack. So legt die Kommission dem Rat eine Stellungnahme vor, wenn aus ihrer Sicht ein übermäßiges Defizit vorliegt. Die Entscheidung hierüber obliegt weiterhin dem Rat, der auch entsprechende Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat richtet, in denen ihm sechs Monate Zeit für Korrekturmaßnahmen eingeräumt werden (vgl. Art. 3 VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011). Neu ist aber, dass »wenn der Ernst der Lage es erfordert [...], die Frist für wirksame Maßnahmen drei Monate betragen [kann]« (Art. 3, Abs. 4 VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011), auch wenn das rekodifizierte Verfahren weiterhin einen Aufschub beim Eintritt »unerwartete[r] nachteilige[r] wirtschaftliche[r] Ereignisse« (Art. 3, Abs. 5 VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011) ermöglicht. Ist eine entsprechende Empfehlung des Rates an einen Mitgliedstaat erlassen, so ist dieser aufgefordert, seine Maßnahmen in Form eines Berichts offenzulegen (vgl. Art. 3, Abs. 4a VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011). Dieser wird wiederum durch den Rat abschließend bewertet. Wenn der Rat hierbei zu der Auffassung gelangt, dass keine ausreichenden Maßnahmen durch den Mitgliedstaat zur Reduktion des Defizits beschlossen wurden, wird dem Europäischen Rat hierüber ein Bericht vorgelegt (vgl. Art. 4 VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011). Dies ist ein Novum im SWP. Erstmals wird der Europäische Rat direkt in die Überwachungsstrukturen mit eingebunden, was primärrechtlich nicht vorgesehen ist und deshalb Fragen in Bezug auf die Vertragskonformität eröffnet (vgl. Hattenberger 2012, Rn. 45).

Weiterhin kann der ECOFIN-Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Beschlussfassung darüber, dass keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen wurden, die Inverzugsetzung über Maßnahmen zum Defizitabbau beschließen. Dieses Verfahren ist zwar nicht neu, die sprachliche Kodifizierung allerdings wurde erweitert:

»In der Inverzugsetzung ersucht der Rat den Mitgliedstaat, *jährliche Haushaltsziele zu erfüllen*, die auf der Grundlage der die Empfehlung untermauernden Prognose mit einer als Richtwert dienenden *jährlichen Mindestverbesserung* des konjunkturbereinigten Saldos ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen von mindestens 0,5 % des BIP vereinbar sind, um die Korrektur des übermäßigen Defizits innerhalb der in der Inverzugsetzung gesetzten Frist zu gewährleisten. *Der Rat gibt zudem Maßnahmen an, die der Erfüllung dieser Ziele förderlich sind.*« (Art. 5, Abs. 1 VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011; Herv. J. C.)

Die Kommission überwacht – wie bisher – die Maßnahmen in Kooperation mit dem Rat. Hierfür steht der Kommission mit der Reform des SWP allerdings ein neues Instrument zur Verfügung, die sogenannten *Überwachungsmissionen*. Neben dem Bekenntnis zur Gewährleistung eines ständigen Dialoges zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Behörden sowie Besuchen der Kommission zur »Prüfung der aktuellen Wirt-

schaftslage [...] und zur Ermittlung möglicher Risiken oder Probleme« bietet der neue Artikel 10-a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 (i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011) die Möglichkeit einer »verstärkte[n] Überwachung zum Zweck der Beobachtung vor Ort«, wobei die Kommission dem Rat hierüber Bericht erstattet, der seitens der Kommission auch veröffentlicht werden kann. Im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ist zudem als letztmögliches Instrument weiterhin die Verhängung von Sanktionen durch den Rat möglich. Die Höhe und Zusammensetzung der Sanktionen verbleibt im bisherigen Rahmen, wobei die verhängten Geldbußen seit der 2011er Reform nicht mehr in den Haushalt der EU, sondern an den ESM fließen (vgl. Art. 16 VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011).

Zusätzlich zu den Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, der für alle EU-Mitgliedstaaten Gültigkeit besitzt, wurden mit der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 gestützt auf Artikel 136 AEUV für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zusätzliche Maßnahmen zur »wirksamen Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung« verabschiedet, da sie

»ein besonderes Interesse daran [haben], bzw. [...] eine besondere Verantwortung dafür [tragen], eine Wirtschaftspolitik zu verfolgen, durch die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefördert wird, und Maßnahmen zu vermeiden, durch die dieses Funktionieren gefährdet wird.« (Erw. 1 VO (EU) Nr. 1173/2011)

Im Konkreten verschärft die Verordnung die Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Euro-Mitgliedstaaten im Rahmen beider SWP-Komponenten. Beginnend im korrekativen Arm ergibt sich in Bezug auf die oben angeführten Sanktionen ein verändertes Verfahren für Euro-Länder. Durch die Einführung des sogenannten *reversed qualified majority voting* (RQMV) wird es erleichtert, entsprechende Sanktionen zu verhängen. So kann die Kommission Sanktionen empfehlen, die als beschlossen gelten, wenn der Rat sie nicht binnen zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ablehnt (vgl. Art. 6 VO (EU) Nr. 1173/2011). Der betreffende Mitgliedstaat ist hierbei nicht stimmberechtigt (vgl. Art. 12 VO (EU) Nr. 1173/2011). In der juristischen Literatur wird das neue RQMV-Abstimmungsverfahren dabei häufig auf Grundlage der geltenden EU-Verträge als nicht rechtskonform bewertet (vgl. u.a. Häde 2016, Art. 121, Rn. 23), weshalb Oberndorfer (2015, 195) letztlich auch vor dem Hintergrund der weiteren Verschärfungen des SWP eine ordentliche Vertragsrevision für nötig gehalten hätte. Dies gilt letztlich insbesondere für die Verordnung (EU) Nr. 1173/2011, die einen neuen *SWP-Durchsetzungsmechanismus* für Eurostaaten begründet, mit dem der bisherige Kompetenzrahmen der EU-Verträge überschritten werde (vgl. u.a. Hattenberger 2012, Rn. 46). Diese Überschreitung leite sich nicht zuletzt aufgrund zwei neuer Sanktionsformate gegenüber Euro-Mitgliedstaaten her, die bereits im Rahmen der präventiven SWP-Komponente aufgefördert werden können, eine verzinliche Einlage bei der Kommission zu hinterlegen. Die Kommission kann die Verhängung einer verzinlichen Einlage empfehlen, sobald der Rat eine Empfehlung in Folge einer Abweichung vom Anpassungspfad auf das mittelfristige Haushaltsziel ausgesprochen hat, deren Höhe maximal 0,2 % des BIP betragen darf (vgl. Art. 4 VO (EU) Nr. 1173/2011). Auch hier gilt das umgekehrte Abstimmungsverfahren wie bei der Verhängung von Geldbußen.

Zugleich eröffnet die Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 die Möglichkeit, im Rahmen des korrektiven Arms des SWP bereits nach Feststellung eines übermäßigen Defizits eine Sanktionierung durch eine unverzinsliche Einlage zu verhängen (vgl. Art. 5 VO (EU) Nr. 1173/2011). Anders als bei einer verhängten Geldbuße, die erst später im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit verhängt werden kann, ist diese Form der Sanktionierung bereits am Ausgangspunkt des Verfahrens vorgesehen. Auch hier gilt, wie bei der verzinslichen Einlage in der präventiven SWP-Komponente, das skizzierte Abstimmungsverfahren und die maximale Höhe von 0,2 % des BIP. Neu geschaffen ist des Weiteren die Möglichkeit, Sanktionen bei Manipulation von Statistiken zu verhängen. So kann »der Rat, der auf Empfehlung der Kommission tätig wird, [...] beschließen, gegen einen Mitgliedstaat, der Daten über Defizite und Schulden [...] absichtlich oder aufgrund schwerwiegender Nachlässigkeit falsch darstellt, eine Geldbuße zu verhängen.« (Art. 8, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1173/2011) Weiter heißt es, dass »[d]ie Geldbußen nach Absatz 1 [...] wirksam, abschreckend und – in Bezug auf Art, Schwere und Dauer der Verfälschung der Darstellung – verhältnismäßig sein [müssen].« (Art. 8, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1173/2011)

Neben dem Ausbau von Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Euro-Mitgliedsstaaten forcierte die Kommission mit zwei weiteren Verordnungsvorschlägen, die später als Two-Pack bezeichnet wurden, den weiteren Ausbau des fiskalpolitischen Regierens in der Eurozone. Laut Kommission (2013c, 6) zeigten sich dabei im Laufe des Jahres 2011 die Abhängigkeiten zwischen den Euro-Mitgliedstaaten immer deutlicher. Trotz der mit dem Six-Pack angestoßenen Reformdiskussionen schwächte sich die Krise nicht merklich ab. Stattdessen waren mit Irland und Portugal zwei weitere Eurostaaten auf Hilfskredite angewiesen und Griechenland stand kurz vor einem zweiten Hilfspakt. Vor diesem Hintergrund habe die Kommission den Gesetzgebern zwei weitere Legislativakte vorgeschlagen, mit denen die Vervollständigung des Europäischen Semesters durch verstärkte Überwachung und Koordinierung und weitere Ergänzungen des SWP beabsichtigt wurden (vgl. Erw. 9 VO (EU) Nr. 473/2013). Das *verstärkte Überwachungsverfahren* solle dabei »zu besseren haushalts- und wirtschaftspolitischen Ergebnissen, makrofinanzieller Stabilität und Wirtschaftskonvergenz beitragen« (Ebd.). Ansatzpunkt stellt abermals die Haushaltspolitik dar, die anhand eines *gemeinsamen Haushaltszeitplans* ausgerichtet und noch stärker synchronisiert werden soll (vgl. Erw. 12 VO (EU) Nr. 473/2013). Allerdings werde den Mitgliedstaaten mit der Verordnung ausdrücklich »keine zusätzlichen Anforderungen oder Verpflichtungen in Bezug auf länderspezifische numerische Haushaltsregeln auferlegt.« (Erw. 18 VO (EU) Nr. 473/2013) Als gänzlich neues Instrument werden mit der Verordnung sogenannte *Wirtschaftspartnerschaftsprogramme* geschaffen, die auf den bekannten Reform- und Stabilitätsprogrammen des SWP aufbauen und in denen Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, »die politischen Maßnahmen und die Strukturreformen im Einzelnen« (Erw. 28 VO (EU) Nr. 473/2013) aufführen müssen, mit denen sie schließlich auch eine fiskalische Konsolidierung erreichen möchten.

Die zusätzlichen Regelungen zur *Synchronisation der mitgliedstaatlichen Haushaltsplanungen* basieren auf drei Aspekten, die künftig durch die Euro-Mitgliedstaaten zu beachten sind. Demnach ist erstens auf die zeitliche Synchronisation hinzuweisen, nach der spätestens bis zum 30. April eines Jahres die mittelfristige Haushaltsplanung vorzu-

legen und spätestens zum 15. Oktober der Haushaltsplan des Folgejahres zu veröffentlichen ist, bevor der endgültige Haushaltsbeschluss zum 31. Dezember zu erfolgen hat (vgl. Art. 4 VO (EU) Nr. 473/2013). Im Sinne inhaltlicher Kohärenz und Synchronisation der Koordinierungs-Verfahren sind die Mitgliedstaaten zweitens dazu angehalten, ihre (mittelfristige) Finanz- und Haushaltsplanung mit den im SWP vorgesehenen Stabilitätsprogrammen in Einklang zu bringen und die mittelfristige Planung zeitgleich mit dem Stabilitäts- und dem nationalen Reformprogramm vorzulegen (vgl. Art. 4, Abs. 1 VO (EU) Nr. 473/2013). Als dritter, ebenfalls inhaltlicher Aspekt, sind die Eurostaaten dazu aufgefordert, in ihrer Finanzplanung sowie im nationalen Reformprogramm aufzuzeigen, wie ihre Planungen im Einklang mit den Zielen der Strategie der Union für Wachstum und Beschäftigung stehen (vgl. ebd.). Somit werden die Mitgliedstaaten durch die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 auch noch einmal auf die Zielvorgaben der Europe-2020-Strategie eingeschworen. Neben diesen Regelungen ist des Weiteren vorgesehen, dass die mitgliedstaatlichen Planungen durch »unabhängige Einrichtungen« auf der mitgliedstaatlichen Ebene geprüft werden, die die Einhaltung der genannten Verordnung sowie der in anderen Rechtsakten hinterlegten Verfahren und Regelungen bewerten (vgl. Art. 5 VO (EU) Nr. 473/2013). In diesem Sinne wird an dieser Stelle eine erhöhte Verbindlichkeit der Verfahrensregeln hergestellt, die zuvor hauptsächlich in der Richtlinie 2011/85/EU hinterlegt waren und demnach in der Hierarchie der EU-Sekundärrechtsakte nur einen geringeren Stellenwert einnahmen.

Weitreichender als die technischen Verfahren zur synchronisierten Aufstellung der mitgliedstaatlichen Haushaltspläne erscheint hingegen der weitere *Ausbau des Überwachungsverfahrens* und der hierin angelegten weiteren Verschärfung der Überwachung durch suprastaatliche Apparate, die in Kapitel 4 der Verordnung kodifiziert wird. Neben weiter ausdifferenzierten Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen (vgl. Art. 6 VO (EU) Nr. 473/2013) stellt die Bewertung der Haushaltsplanungen, wie sie Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 vorsieht, abermals eine Stärkung der Kommission dar. Sie gibt bis zum 30. November eine Stellungnahme zu den eingereichten Übersichten der avisierten mitgliedstaatlichen Haushaltsplanungen ab (vgl. Art. 7, Abs. 1 VO (EU) Nr. 473/2013). Sie kann – in Ausnahmefällen – allerdings bereits binnen einer Woche einen Mitgliedstaat auffordern, eine überarbeitete Haushaltsübersicht einzureichen, wenn sie »einen besonders schwerwiegenden Verstoß gegen die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten haushaltspolitischen Verpflichtungen feststellt« (Art. 7, Abs. 2 VO (EU) Nr. 473/2013).¹³ Die Stellungnahmen der Kommission werden anschließend der Euro-Gruppe vorgestellt, auf gesonderten Antrag ist dies auch im Europäischen Parlament oder in mitgliedstaatlichen Parlamenten möglich (vgl. Art. 7, Abs. 3 VO (EU) Nr. 473/2013). Neben der Bewertung der mitgliedstaatlichen Haushaltsübersichten zieht die Kommission hieraus zugleich eine Bewertung der Haushaltslage für die Euro-Zone im Gesamten. Hierbei kann sie Maßnahmen vorschlagen, »die auf eine stärkere Koordinierung der Haushaltspolitik und der makroökonomischen Strategie auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets ausgerichtet sind.« (Art. 7, Abs. 4 VO (EU) Nr. 473/2013) Die Euro-Gruppe erörtert schließlich alle Stellungnahmen der Kommission (vgl. Art. 7, Abs.

13 Dieses neue Verfahren erlangte erstmals 2018 größere Aufmerksamkeit, als die Kommission die von Italien eingereichten Haushaltspläne zurückwies (vgl. KOM 2018a).

5 VO (EU) Nr. 473/2013). Außerdem gehen die Euroländer mit der Verordnung die Verpflichtung ein, die Kommission und die Euro-Gruppe künftig »im Voraus und rechtzeitig« (Art. 8 VO (EU) Nr. 473/2013) über die Emission von Schuldtiteln zu unterrichten.

Sobald im Sinne des SWP ein übermäßiges Defizit festgestellt wird, findet mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 für Euro-Mitgliedstaaten zudem ein ausgebauter Rahmen zur Korrektur der attestierten übermäßigen Defizite Anwendung, der unter dem Schlagwort der *Wirtschaftspartnerschaftsprogramme* firmiert. Interessanterweise fehlte dieses neue Instrument im Kommissionsvorschlag vom November 2011 noch gänzlich (vgl. KOM 2011e). Erst im Laufe des informellen Trilogs wurden die Wirtschaftspartnerschaftsprogramme in den Verordnungstext aufgenommen, wobei die Initiative hierfür auf die Staats- und Regierungschefs der Eurozone zurückgeht. Im Zusammenhang mit dem fiskalpolitischen Pakt des SKS-Vertrags formulierten sie im Dezember 2011 einen der späteren Umsetzung entsprechenden Vorschlag (vgl. Euro-Gipfel 2011d, 3), der neben der Berücksichtigung im Two-Pack zugleich auch in den SKS-Vertrag Eingang fand (vgl. Art. 5 SKS-V). Als neues Instrument bündelt es einerseits die notwendigen Maßnahmen, die sich aus den SWP-Verordnungen ergeben (vgl. Art. 9, Abs. 3 VO (EU) Nr. 473/2013) weist aber andererseits qualitativ über die bisherigen Instrumente hinaus. Wird laut SWP-Verordnung vom Mitgliedstaat mit festgestelltem Defizit lediglich ein Bericht über zu treffende Gegenmaßnahmen eingefordert (vgl. Art. 3, Abs. 4a VO (EG) Nr. 1467/97 i. d. F. VO (EU) Nr. 1177/2011), beschreibt die neue Verordnung (EU) Nr. 473/2013 das nun geforderte Wirtschaftspartnerschaftsprogramm eines Mitgliedstaats als

»Weiterentwicklung seines nationalen Reformprogramms und seines Stabilitätsprogramms, [in dem] die politischen Maßnahmen und strukturelle Reformen dargelegt werden, die erforderlich sind, um eine wirkliche und dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits sicherzustellen, und das den Empfehlungen des Rates über die Umsetzung der integrierten Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik des betroffenen Mitgliedstaats umfassend Rechnung trägt.« (Art. 9, Abs. 1 VO (EU) Nr. 473/2013)

Dabei sollen – so heißt es in der Verordnung weiter – »eine Reihe spezifischer Prioritäten ermittelt und ausgewählt [werden], die darauf ausgerichtet sind, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, ein dauerhaft nachhaltiges Wachstum zu fördern und strukturelle Schwächen des betroffenen Mitgliedstaats in Angriff zu nehmen« (Art. 9, Abs. 2 VO (EU) Nr. 473/2013), wobei jene Prioritäten im Einklang mit der Europe-2020-Strategie zu stehen haben und zugleich anzuzeigen ist, wie Reformen ggf. auch über externe Finanzierungsmöglichkeiten (bspw. die Europäische Investitionsbank) gegenfinanziert werden können. Weiterhin kann der Korrekturmaßnahmenplan, der im Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten eingefordert wird (s.u.), in die Erarbeitung des Wirtschaftspartnerschaftsprogramms einbezogen werden (vgl. Art. 9, Abs. 5 VO (EU) Nr. 473/2013). Schließlich gehe es um eine Art ganzheitliche Betrachtung, bei der »haushaltspolitische Maßnahmen möglicherweise nicht ausreichen, um eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits zu bewirken« (Erw. 28 VO (EU) Nr. 473/2013). Kommission und Rat überwachen gemeinsam die Durchführung des Programms (vgl. Art. 9, Abs. 6 VO (EU) Nr. 473/2013). Zudem kann der Rat auf Vorschlag der Kommis-

sion in der Beschlussphase Stellungnahmen zum vorgelegten Programm abgeben (vgl. Art. 9, Abs. 4 VO (EU) Nr. 473/2013). Deutlich wird, dass mit dem Instrument der Wirtschaftspartnerschaftsprogramme eine Light-Version der aus der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung bekannten Memoranden beziehungsweise makroökonomischen Anpassungsprogramme geschaffen wurde, mit der auf eine striktere Konditionalität gezielt wird. Zwar gibt es im Defizitverfahren keine klassische Gegenleistung in Form von Krediten oder Darlehen, allerdings sind die geforderten Programm-Pflichten einzuhalten, um der Auslösung der möglichen Sanktionsmechanismen, die letztlich durch das Six-Pack insbesondere für die Eurozone verschärft wurden, vorzubeugen.

Auch die weiteren Berichtspflichten werden mit dem Two-Pack ausgebaut. So ist ein Mitgliedstaat, der Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, aufgefordert, fortlaufend (halbjährlich) der Kommission und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss eine umfassende Bewertung des Haushaltsverzugs vorzulegen und hierbei auch Eventualverbindlichkeiten zu berücksichtigen (vgl. Art. 10, Abs. 2-4 VO (EU) Nr. 473/2013), wobei »[d]er Kommission [...] die Befugnis übertragen [wird] [...], zur Festlegung des Inhalts der in diesem Absatz genannten regelmäßigen Berichterstattung delegierte Rechtsakte zu erlassen.« (Art. 10, Abs. 3 VO (EU) Nr. 473/2013; vgl. Art. 14 VO (EU) Nr. 473/2013)¹⁴ Sollte der Rat gar eine Inverzugsetzung (s.o.) beschließen, wird der Berichtsintervall verkürzt und der Mitgliedstaat ist angehalten, quartalsweise einen entsprechenden Bericht zu erstatten (vgl. Art. 10, Abs. 5 VO (EU) Nr. 473/2013). Eurostat prüft hierbei die Qualität der vorgelegten Daten (vgl. Art. 10, Abs. 6 VO (EU) Nr. 473/2013). Für den Fall, dass die Kommission die Gefahr sieht, dass die Korrekturfrist nicht eingehalten wird, richtet sie eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat, in dem er aufgefordert wird, die im »Beschluss über die Inverzugsetzung vorgesehenen Maßnahmen vollständig umzusetzen oder andere Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits zu ergreifen, oder beides.« (Art. 11, Abs. 2 VO (EU) Nr. 473/2013) Über den Umgang mit einer solchen Empfehlung ist wiederum vom Mitgliedstaat Bericht zu erstatten (vgl. Art. 11, Abs. 3 VO (EU) Nr. 473/2013). Dabei findet das skizzierte Verfahren im Kontext der Wirtschaftspartnerschaftsprogramme ebenso wie die ausgebaute Überwachung nur Anwendung, wenn die Mitgliedstaaten nicht zugleich Gegenstand eines makroökonomischen Anpassungsprogramms auf Grundlage der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung sind (vgl. Art. 13 VO (EU) Nr. 473/2013). In einem solchen Falle greift schließlich die zweite Two-Pack-Verordnung, auf die im weiteren Verlauf der Arbeit näher eingegangen wird.

Die ausgebaute fiskalpolitische Überwachung als EU-Staatlichkeitspraxis

Im Rahmen der fiskalpolitischen Überwachung lassen sich grundsätzlich (und für alle EU-Mitgliedstaaten) drei Eskalationsstufen unterscheiden, die in der Eurozone teilweise in einer verschärften Form exekutiert werden (können). Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit stellt die höchste dieser Stufen dar, in der auf Vorschlag der Kommission durch den Rat Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet werden

14 Zum Zwecke der Berichtslegung hat die Kommission am 27. Juni 2013 eine Verordnung erlassen, in der die Übersichtsvorlagen zu den einzelnen Punkten der Berichtsverpflichtungen aufgeführt sind (DelVO (EU) Nr. 877/2013).

und Euro-Staaten zugleich aufgefordert sind ein Wirtschaftspartnerschaftsprogramm (Light-Memorandum) vorzulegen. Zuvor kann die Kommission bereits entsprechende Berichte formulieren, wenn sie aufgrund ihrer Bewertung nicht zugleich auch die Einleitung eines formalen Verfahrens vorschlägt. Daneben ist im Six-Pack mit dem MTO als Kriterium des präventiven SWP-Arms ein neues Verfahren bei signifikanter Abweichung vom Anpassungspfad auf das mittelfristige Haushaltsziel etabliert worden. Eine Übersicht aller Verfahren seit 2009 ist in Tabelle 34 im Anhang hinterlegt.

Für die Mitgliedstaaten der Eurozone besteht seit der Two-Pack-Reform zudem ein intensiveres Überwachungsverfahren als für die übrigen EU-Mitgliedstaaten. Erfolgt die fiskalpolitische Überwachung der Nicht-Eurostaaten voranging auf Grundlage der jährlichen Konvergenzprogramme sowie der zwei Mal jährlich einzureichenden »Maastricht-Meldungen«¹⁵, sind die Eurostaaten zusätzlich aufgefordert, jeweils im Herbst eines Jahres der Kommission die wichtigsten Parameter ihrer Haushaltsplanentwürfe des folgenden Jahres zur Prüfung vorzulegen. Die Kommission prüft ihrerseits die Entwürfe und bewertet ihre »compliance« mit den Anforderungen des SWP. Im Rahmen des Prüfungszyklus kann die Kommission an Mitgliedstaaten Rückfragen richten oder sie auffordern, Konkretisierungen zu den Plänen einzureichen. Hiervon macht die Kommission auch Gebrauch, wie ein Blick in die entsprechenden Mitteilungen über die Gesamtbewertung (vgl. KOM 2018e; 2017r; 2016g; 2015l; 2014c) sowie auf die Website der Kommission (o.J. e) verrät, auf der entsprechende Schriftverkehre teilweise dokumentiert werden.

Tabelle 18: Prüfungsergebnisse der Haushaltsplanentwürfe der Euroländer (Haushaltsjahre 2015-19)

Haushalts-jahr	Erfüllt	Weitestgehend erfüllt	Risiko der Nichterfüllung	Besonders schwerer Verstoß
2015	DE, IE, LU, NL, SK	EE, FI, LV, SI	AT, BE, ES, FR, IT, MT, PT	-
2016	DE, EE, LU, NL, SK	BE, FI, FR, IE, LV, MT, SI	AT, ES, IT, LT	-
2017	DE, EE, LU, NL, SK	AT, FR, IE, LV, MT	BE, CY, ES, FI, IT, LT, SI, PT	-
2018	DE, FI, LT, LU, LV, NL	CY, EE, ES, IE, MT, SK	AT, BE, FR, IT, PT, SI	-
2019	AT, CY, DE, FI, IE, EL, LT, LU, MT, NL	EE, LV, SK	BE, ES, FR, PT, SI	IT
AT – Österreich; BE – Belgien; CY – Zypern; DE – Deutschland; EE – Estland; EL – Griechenland; ES – Spanien; FI – Finnland; FR – Frankreich; IE – Irland; IT – Italien; LT – Litauen; LU – Luxemburg; LV – Lettland; MT – Malta; NL – Niederlande; PT – Portugal; SI – Slowenien; SK – Slowakei				

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von KOM (2018e; 2017r; 2016g; 2015l; 2014c)

15 In ihnen erstatten die Mitgliedstaaten Bericht über erwartete Defizit- und Schuldenstände.

Im verschärften haushaltspolitischen Überwachungsverfahren des Europäischen Semesters stellt das Attestieren von besonders schweren Verstößen gegen die fiskalischen Anforderungen des konsolidierten SWP eine neue, dem VÜD vorgelagerte, Eskalationsstufe für die Eurostaaten dar. Dieser Fall trat bisher allerdings erst einmal ein: So hat die Kommission die italienischen Haushaltspläne für das Jahr 2019 zurückgewiesen und Italien zu Korrekturen aufgefordert (vgl. KOM 2018a). Erst nachdem Italien im Dezember 2018 die projektierte Neuverschuldung von 2,4 % auf 2,04 % im Budgetplan reduzierte, beschloss die Kommission kein Defizitverfahren einzuleiten (vgl. taz, 19.12.2018). Hätte es keine Einigung gegeben, wäre die Einleitung eines VÜD die Folge gewesen.

Auch wenn die Verfahren bei einem übermäßigen Defizit seit 2010/11 rückläufig sind (vgl. Tabelle 34 im Anhang) und 2019 mit Spanien das letzte Land das Verfahren verlassen hat (Beschluss (EU) 2019/1001), zeigt der Blick auf die fiskalpolitische Überwachungsinfrastruktur, dass die Kommission neben dem eigentlichen Defizitverfahren auch ihre weiteren Möglichkeiten zur Einflussnahme nutzt. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Ergebnisse der Überwachung und die Bewertungen der mitgliedstaatlichen Fiskalpolitiken Eingang in die länderspezifischen Empfehlungen, als eines der wichtigsten suprastaatlichen Herrschaftsinstrumente, finden (s.u.).

Die erweiterte Wirtschaftsregierung – Makroökonomische Überwachung

Nach Ansicht der Kommission (2010g, 3) gelte es, künftig makroökonomische Ungleichgewichte »zusammen mit finanzpolitischen Aspekten und wachstumsfördernden Reformen im Rahmen von Europa 2020« zu betrachten. Während in der Mitteilung vom Juni 2010 in diesem Zusammenhang bereits von einem entsprechenden, indikatorgestützten Warnmechanismus die Rede war, wird dieser erst mit den konkreten Legislativvorschlägen des Six-Packs richtig greifbar. Kern des künftigen »Mechanismus zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« ist das sogenannte »Excessive Imbalance Procedure« (EIP), welches nach Meinung der Kommission »eine vollkommen neue Komponente im Verfahren der wirtschaftspolitischen Überwachung« darstelle und »die regelmäßige Bewertung von Ungleichgewichtsrisiken [umfasst], einschließlich eines Warnmechanismus, kombiniert mit Regeln, die bei nachteiligen makroökonomischen Ungleichgewichten über die Haushaltspolitik hinaus Korrekturmaßnahmen ermöglichen.« (Ebd., 4) Bestandteil des Warnmechanismus ist ein sogenanntes Scoreboard, bei dem für einzelne Indikatoren jeweils Warnschwellen festgelegt werden. Dabei sollen die zu definierenden Werte »als Richtgrößen für die Bewertung gesehen, jedoch nicht mechanisch ausgelegt werden« (ebd.). Sie werden deshalb durch eine »ökonomische Beurteilung« und »länderspezifischen Sachverstand« ergänzt (vgl. ebd.). Dem EIP als einzuleitender Mechanismus des »korrektiven Arms« bei einem festgestellten *übermäßigen Ungleichgewicht* ist das vorgelagerte und auf ein Gesamtmonitoring ausgerichtete MIP (Macroeconomic Imbalance Procedure), als Teil des »präventiven Arms«, voranzustellen, das dem gesamten Mechanismus seinen Namen verleiht. Innerhalb des MIP-Rahmens beabsichtige die Kommission jährlich eine Liste der Mitgliedstaaten zu erstellen, bei denen sie die Gefahr eines Ungleichgewichts vermute, und die im Anschluss hieran »frühzeitig« im Rat und der Euro-Gruppe er-

örtert werden solle (vgl. ebd., 5). Hieran könne sich eine »eingehende Überprüfung« etwaiger Ungleichgewichte anschließen, die zugleich »eine ausführliche Analyse der ursächlichen Probleme« (ebd.) beinhalte. Nach Vorschlag der Kommission würden die Ungleichgewichte anhand einer dreistufigen Skalierung klassifiziert: Werden sie als »unproblematisch« befunden, folgen keine weiteren Schritte; werden sie hingegen als problematisch angesehen, empfiehlt die Kommission dem Rat, »die nötigen präventiven Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten«; auf einer dritten Stufe können »schwere« Ungleichgewichte attestiert werden, »die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden drohen« (ebd.). Wird ein solcher Fall diagnostiziert, solle der Rat auf Empfehlung der Kommission den entsprechenden Mitgliedstaat auffordern können, »innerhalb einer bestimmten Frist Korrekturmaßnahmen zu ergreifen und seine beabsichtigte Politik in einem Korrekturmaßnahmenplan dazulegen.« (Ebd., 6) Diese Ungleichgewichtsstufe löse somit das EIP aus, innerhalb dessen die betreffenden Mitgliedstaaten unter »erhöhtem Gruppendruck« (ebd.) stünden und innerhalb bestimmter (flexibler) Fristen Maßnahmenpläne vorzulegen hätten, die durch die Kommission und den Rat zu bewerten seien. Erst wenn der Rat beschließt, dass der betreffende Mitgliedstaat »angemessene Maßnahmen ergriffen hat, ruht das Verfahren.« (Ebd.) Bis zu diesem Punkt solle der Mechanismus alle EU-Mitgliedstaaten einbeziehen. Für Euro-Mitgliedstaaten hingegen würde ein zusätzlicher Durchsetzungsmechanismus etabliert, der dann greife, wenn im Rahmen des EIP keine ausreichenden Gegenmaßnahmen attestiert und Empfehlungen des Rates nicht umgesetzt würden. In einem solchen Fall könnten Sanktionen in Form von jährlichen und deshalb nicht zwangsläufig einmaligen Geldbußen (0,1 % des Vorjahres-BIP) verhängt werden (vgl. ebd., 7). Nach Überzeugung der Kommission hätten Euro-Staaten »[d]urch die jährliche Geldbuße [...] auch dann noch den nötigen Anreiz, die Empfehlungen umzusetzen bzw. einen ausreichenden Korrekturmaßnahmenplan zu erstellen, wenn die erste Geldbuße schon entrichtet wurde.« (Ebd.) Sanktionsbeschlüsse sollten in der ECOFIN-Ratsformation unter Nichtbeteiligung der Nicht-Eurostaaten, also de facto der Euro-Gruppe, getroffen werden.

Das gerade skizzierte und in der Kommissionsmitteilung aus dem Frühjahr 2010 präsentierte Verfahren mündete schließlich in den beiden Verordnungen zum Ausbau der makroökonomischen Überwachung (VO (EU) Nr. 1174/2011 & VO (EU) Nr. 1176/2011). Das grundsätzliche Ziel der beiden Verordnungen wird dabei noch einmal in den Erwägungsgründen 6 (VO (EU) Nr. 1174/2011) beziehungsweise 7 (VO (EU) Nr. 1176/2011) zusammengefasst:

»Insbesondere sollte die *Überwachung der Wirtschaftspolitik* der Mitgliedstaaten über die haushaltspolitische Überwachung hinaus um einen detaillierten und *formalisierten Rahmen* erweitert werden, um übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte zu vermeiden und die betroffenen Mitgliedstaaten bei der *Aufstellung von Korrekturplänen* zu unterstützen, bevor sich Divergenzen verfestigen und die wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen dauerhaft in eine äußerst nachteilige Richtung gehen. Diese Erweiterung der Überwachung der Wirtschaftspolitik sollte parallel zu einer Vertiefung der haushaltspolitischen Überwachung erfolgen.« (Herv. J. G.)

Um »detaillierte Regeln für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte« (Art. 1, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011) festzulegen, definiert die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 in Artikel 2, Absatz 1 Ungleichgewichte als »alle Trends, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken können.« Übermäßige Ungleichgewichte sind demzufolge »schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden.« (Art. 2, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011) Diese Definitionen verweisen im Kern auf einen umfassenden Einbezug von potenziellen Indikatoren, welche es innerhalb der ausgebauten Überwachungsinfrastruktur zu berücksichtigen gelte. Zur Erkennung möglicher Ungleichgewichte wird der bereits skizzierte Warnmechanismus eingerichtet, der von der Kommission verantwortet wird und der über die multilaterale Überwachung nach Artikel 121 des AEUV in die Rats-Struktur eingebunden ist. Grundlage ist hierbei der jährliche Bericht der Kommission, der Aufschluss darüber geben soll, ob Ungleichgewichte vorhanden sind (vgl. Art. 3 VO (EU) Nr. 1176/2011). Methodisch basiert der Bericht auf dem bereits angekündigten Scoreboard (ausführlich s.u.), bei dem allerdings keine »Schlussfolgerungen [...] durch eine mechanische Auslegung der Indikatoren [...] gezogen [werden].« (Art. 3, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011) Auch wenn die Detailausgestaltung des Scoreboards in Verantwortung der Kommission gelegt wurde (vgl. Art. 4, Abs. 6 VO (EU) Nr. 1176/2011), gibt die Verordnung einen Rahmen vor, indem Indikatoren zur Bewertung interner Ungleichgewichte (öffentliche und private Verschuldung, Entwicklung auf den Finanz- und Anlagemärkten (einschließlich Wohnungsmarkt), Kreditströme des privaten Sektors, Arbeitslosigkeit; vgl. Art. 4, Abs. 3a VO (EU) Nr. 1176/2011) und externer Ungleichgewichte (Leistungsbilanz- und Nettoinvestitionsposition, realer effektiver Wechselkurs, Anteil an Exportmärkten, Veränderungen der Preis- und Kostenentwicklung, nichtpreisgebundene Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung verschiedener Komponenten der Produktivität; vgl. Art. 4, Abs. 3b VO (EU) Nr. 1176/2011) definiert werden. Zugleich solle besondere Aufmerksamkeit auf realwirtschaftliche Entwicklungen (Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsstand, Arbeitslosigkeit, nominale und reale Konvergenz, Produktivitätsentwicklung, Investitionen, sektorale Entwicklungen, das BIP und die Leistungsbilanzentwicklung; vgl. Art. 4, Abs. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011) gelegt werden. Wirtschaftspolitisch verorten sich die Verordnungen innerhalb des Rahmens der Europe-2020-Strategie. So solle einerseits »die Wahl der Indikatoren und Schwellenwerte [...] der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in der Union dienlich sein« (Art. 4, Abs. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011). Andererseits wird konstatiert, dass »die Bewertung von Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzdefizite aufweisen [...], sich von der Bewertung der Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen, unterscheiden [kann].« (Art. 3, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011) Hierdurch wird ein Akkumulationsansatz herausgestellt, der auf eine stark exportorientierte Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt zielt, wie er in Europe 2020 angelegt ist.

Anschließend an die Beratungen des jährlichen Kommissionsberichts im Rat kann die Kommission »unter gebührender Berücksichtigung« der Ratserörterungen »eine eingehende Überprüfung für jeden Mitgliedstaat durch[führen], der nach ihrer Auf-

fassung von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sein könnte.« (Art. 5, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011) »Im Falle von unerwarteten, bedeutsamen wirtschaftlichen Entwicklungen« (Art. 5, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011) kann die Kommission aber auch ohne vorherige Ratskonsultation eine solche durchführen. Hieran wird deutlich, dass in potenziellen Krisenzeiten der Kommission die Aufgabe zufällt, eine möglichst schnelle und umfassende Analyse der makroökonomischen Kontextvariablen vorzunehmen. Dabei ist insgesamt zu prüfen, ob ein entsprechender Mitgliedstaat letztlich wirklich von Ungleichgewichten betroffen ist (vgl. Art. 5, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011), wenn die Indikatoren des Scoreboards hierauf im Vorfeld hingewiesen hätten. Zugleich ist zu prüfen, ob die entsprechenden Ungleichgewichte als übermäßige zu bewerten sind (vgl. Art. 5 Abs., 2 VO (EU) Nr. 1176/2011). Die Kommission erlangt hierdurch eine Deutungshoheit über die makroökonomischen Bedingungen der Mitgliedstaaten, da sie den »Ursprung der entdeckten Ungleichgewichte [prüft]« und zugleich die »im Zusammenhang mit der Strategie der Union für Wachstum und Arbeitsplätze relevanten Entwicklungen analysiert.« (Art. 5, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011) Insofern bewertet die Kommission vor dem Hintergrund der Europe-2020-Strategie die wirtschaftlichen (Wettbewerbs-)Positionen der Mitgliedstaaten. Soweit die Kommission zur Einschätzung gelangt, dass Ungleichgewichte bestehen, informiert sie die weiteren Institutionen (Parlament, Rat und Euro-Gruppe) hierüber und schlägt dem Rat eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat vor (vgl. Art. 6 VO (EU) Nr. 1176/2011). Das bis hierhin skizzierte Verfahren orientiert sich an der oben dargestellten zweiten Stufe des MIP. Sobald allerdings übermäßige Ungleichgewichte konstatiert werden, schließt sich als Prozedere der Stufe drei das »Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht« (Kap. III VO (EU) Nr. 1176/2011) und somit der »korrektive Arm« an. Demnach kann der Rat auf Empfehlung der Kommission feststellen, dass ein übermäßiges Ungleichgewicht besteht (vgl. Art. 7, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011), was zugleich die Aufforderung an den betreffenden Mitgliedstaat impliziert, einen *Korrekturmaßnahmenplan* (inkl. Zeitplan) vorzulegen, mit dem den Ungleichgewichten begegnet werden solle (vgl. Art. 8, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1176/2011). Auf der Grundlage des Korrekturmaßnahmenplans wird von Seiten der Kommission ein Bericht erstellt, auf dessen Grundlage wiederum der Rat die vom betroffenen Mitgliedstaat vorgelegten Maßnahmen bewertet und, soweit die Maßnahmen nach Ansicht des Rates ausreichend erscheinen, einen *Überwachungszeitplan* festlegt (vgl. Art. 8, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1176/2011). Kommt der Rat auf Grundlage des Kommissionsberichts zur Einschätzung, dass der betreffende Mitgliedstaat keine ausreichenden Absichtserklärungen und Maßnahmenpakete vorgelegt hat, wird mit Frist von zwei Monaten ein überarbeiteter Korrekturmaßnahmenplan eingefordert (vgl. Art. 8, Abs. 3 VO (EU) Nr. 1176/2011). Zugleich werden sowohl die Maßnahmenpläne als auch die Kommissionsberichte und die Ratsempfehlungen veröffentlicht (vgl. Art. 8, Abs. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011), um dem an anderen Stellen formulierten Anspruch eines erhöhten Gruppendrucks Genüge zu tun. Insgesamt kommt bei der Überwachung und der Bewertung der Korrekturmaßnahmen der Kommission eine entscheidende Rolle zu. Die Kommission legt dem Rat nach Artikel 9, Absatz 3 regelmäßig Fortschrittsberichte vor. Zusätzlich kann die Kommission »in dem betreffenden Mitgliedstaat Missionen zur verstärkten Überwachung durchführen, um die Durchführung des Korrekturmaß-

nahmenplans zu überwachen, und zwar in Absprache mit der EZB [...].« (Art. 9, Abs. 3 VO (EU) Nr. 1176/2011; vgl. auch Kap. IV VO (EU) Nr. 1176/2011)

Die gestärkte Rolle der Kommission spiegelt sich letztlich auch im RQMV-Abstimmungsverfahren im Rat wider. Zwar fasst der Rat weiterhin auf Empfehlung der Kommission den Beschluss, in dem die Nichteinhaltung festgestellt wird (inkl. eines Beschlusses über neue Fristen zur Durchführung der Korrekturmaßnahmen), die Empfehlung der Kommission gilt allerdings vom Rat angenommen, »sofern er nicht innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließt, die Empfehlung abzulehnen.« (Art. 10, Abs. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011) Stehen die getroffenen Maßnahmen des betroffenen Mitgliedstaates im Einklang mit dem von der Kommission erwarteten Fortschritt, ruht das gesamte Verfahren (vgl. Art. 10, Abs. 5 VO (EU) Nr. 1176/2011) und kann auf Grundlage einer Empfehlung der Kommission durch den Rat aufgehoben werden, »sobald er zu der Auffassung gelangt, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat keine übermäßigen Ungleichgewichte [...] mehr bestehen.« (Art. 11 VO (EU) Nr. 1176/2011)

Wie bereits beschrieben, findet die Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (VO (EU) Nr. 1176/2011) für alle EU-Mitglieder Anwendung, somit auch für jene Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist. Im Unterschied zu diesen Mitgliedstaaten kennt das Verfahren bei einem übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewicht für Eurostaaten weitere Durchsetzungs- und Sanktionsmaßnahmen (VO (EU) 1174/2011). So wird eine verzinliche Einlage auferlegt, wenn aufgrund der Nichteinhaltung des Korrekturmaßnahmenplans eine Empfehlung durch die Kommission ergeht (vgl. Art. 3, Abs. 1 VO (EU) Nr. 1174/2011). Die nächste Stufe der Sanktionierung kann durch Beschluss des Rates nach vorheriger Empfehlung der Kommission eingeleitet werden, wenn vom Rat zweimal ein unzureichender Korrekturmaßnahmenplan attestiert (vgl. Art. 3, Abs. 2a VO (EU) Nr. 1174/2011) oder aber zweimal die Nichteinhaltung der empfohlenen Korrekturmaßnahmen festgestellt wird (vgl. Art. 3, Abs. 2b VO (EU) Nr. 1174/2011). In beiden Fällen wird statt einer verzinlichen Einlage eine jährliche Geldbuße in Höhe von 0,1 % des Vorjahres-BIP (vgl. Art. 3, Abs. 5 VO (EU) Nr. 1174/2011) fällig. Die Verhängung der Geldbußen erfolgt ebenfalls nach dem RQMV-Prinzip (vgl. Art. 3, Abs. 3 VO (EU) Nr. 1174/2011), wobei die Kommission laut Verordnung dazu angehalten ist, binnen 20 Tagen eine entsprechende Empfehlung zur Verhängung der Sanktionen an den Rat zu richten, soweit die genannten Kriterien erfüllt sind (vgl. Art. 3, Abs. 4 VO (EU) Nr. 1174/2011). Ausnahmen beziehungsweise verringerte Sanktionshöhen können aufgrund »außergewöhnlicher wirtschaftlicher Umstände oder auf begründeten Antrag des betreffenden Mitgliedstaats« (Art. 3, Abs. 6 VO (EU) Nr. 1174/2011) gewährt werden. Zugleich wird die verzinliche Einlage beziehungsweise die Geldbuße zeitanteilig zurückgezahlt, sobald innerhalb des betreffenden Jahres Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden und dies durch entsprechende Empfehlungen und Beschlüsse der Kommission beziehungsweise des Rates festgestellt wird (vgl. Art. 3, Abs. 7 VO (EU) Nr. 1174/2011). Dabei ist durchaus umstritten, ob auch an dieser Stelle eine nicht durch die EU-Verträge gedeckte Ausweitung des Sanktionsregimes vollzogen wurde. Kern der Kritik ist, dass »Art. 121 und Art. 136 Abs.1 [...] zwar eine Vorabkoordinierung zulassen [mögen]; neue Sanktionen jedoch nicht. Dasselbe gilt für die hier erneut vorgesehene Annahmefiktion eines Ratsbeschlusses« (Häde

2016, Art. 121, Rn. 23) durch das RQMV-Verfahren. (Vgl. auch Höpner & Rödl 2012, 222; Obwexer 2012, 226)

Die ausgebaute wirtschaftspolitische Überwachung als EU-Staatlichkeitspraxis

Neben dem Ausbau der fiskalpolitischen Überwachung ist mit dem Six-Pack wie dargestellt die wirtschaftspolitische Überwachungskomponente massiv ausgeweitet worden. Im sogenannten MIP steht das eigens entwickelte Scoreboard im Mittelpunkt der Überwachung, wobei es der Kommission oblag, das Scoreboard in Eigenregie zu entwickeln. Insofern materialisiert sich mit dem Scoreboard eine in Anlehnung an Bourdieu (2016, 23ff.) zu konstatierende Benennungsmacht der Kommission, zumal im »Zeitalter der Quantifizierung« die Benennungsmacht gerade »über Zahlen, Grafiken und Rangtabellen« (Mau 2017, 188), wie im Scoreboard angelegt, wirkt. Das Scoreboard stellt insofern einen wichtigen Bezug zum kriseninduzierten Staatlichkeitsausbau dar, zumal es in seinen Normierungen politisch gewollte Selektivitäten aufweist.

In der am 8. November 2011 veröffentlichten Version des Scoreboards (Working Paper) werden vier Prinzipien beschrieben, auf denen das Scoreboard beruhe: Erstens solle es auf die relevantesten Dimensionen makroökonomischer Ungleichgewichte und den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit fokussieren, zweitens reliable Warninstrumente zur Identifizierung von schädlichen Ungleichgewichten in einem frühen Stadium bieten, drittens eine wichtige Informations- und Kommunikationsfunktion erfüllen und schließlich auf einer hohen statistischen Qualität basieren (vgl. KOM 2011c, 2f.). Auf Grundlage dieser Prämissen präsentierte die Kommission eine Liste von zehn Indikatoren, die angefangen beim Leistungsbilanzsaldo über Lohnstückkosten und den (privaten und öffentlichen) Schuldenständen bis zur Arbeitslosenquote reichte (vgl. ebd., 3). Der am 8. November 2011 tagende ECOFIN-Rat beriet über das im Working Paper skizzierte Scoreboard. In seiner Schlussfolgerung forderte er die Kommission auf, es möglichst zeitnah zu veröffentlichen (was am selben Tag auch geschah), und billigte somit indirekt die vorgeschlagene Ausgestaltung (vgl. ECOFIN 2011c, 2). Allerdings betonte der Rat in seiner Schlussfolgerung zugleich, dass

»neben den im Kommissionsvorschlag wiedergegebenen Indikatoren zusätzliche Indikatoren erforderlich sind, die die Kommission bei der ökonomischen Auslegung des Scoreboards berücksichtigen sollte, einschließlich Indikatoren für Entwicklungen bei den verschiedenen Komponenten der Produktivität und Indikatoren für den Finanzsektor.« (Ebd., 3)

Er erteilte der Kommission den Auftrag, bis 2012 einen zusätzlichen Indikator im Zusammenhang mit dem Finanzsektor vorzulegen (vgl. ebd., 4). Außerdem wies er noch einmal in aller Deutlichkeit darauf hin, »dass das Über- bzw. Unterschreiten eines oder mehrerer indikativer Schwellenwerte nicht zwangsläufig zu weiteren Schritten im Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht führen muss.« (Ebd., 3) Hierdurch wird der mechanische, quasi technisch-automatische Charakter seitens des Rates zu begrenzen versucht, was im Umkehrschluss allerdings auch zur Ausweitung von Ermessensspielräumen der Kommission beiträgt. Hierfür spricht auch, dass im im Vergleich zum ersten Kommissionsvorschlag bei den Indikatoren des Scoreboards mittlerweile nicht mehr von »Richt-« (vgl. KOM 2010i), sondern nur noch von »Schwellenwerten« ge-

sprochen wird. In der Schlussfolgerung des Rates heißt es weiter: »Eine ökonomische Bewertung sollte stets parallel zur Veröffentlichung des Scoreboards erfolgen und dafür sorgen, dass sämtliche Informationen, unabhängig davon, ob sie aus dem Scoreboard stammen oder nicht, im Zusammenhang gesehen und Teil einer umfassenden Analyse werden.« (ECOFIN 2011c, 3) Wie der Rat schien auch das Europäische Parlament, das am 15. Dezember eine Entschließung zum Scoreboard-Entwurf beschloss (vgl. EP 2011d), gewisse Vorbehalte gehabt zu haben, wenngleich dem Parlament daran gelegen war, dass »der Rahmen für die makroökonomische Überwachung so bald wie möglich funktionsfähig ist.« (Ebd., Rn. 2) Die Kritik an der Kommission wird allerdings sehr deutlich formuliert: So stellte das Europäische Parlament fest, »dass die Kommission nicht alle Elemente berücksichtigt hat, die in Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 für die ökonomische Auslegung des Scoreboards angeführt sind«; weshalb es die Kommission aufforderte, »allen diesen Elemente bei der ökonomischen Auslegung des Scoreboards Rechnung zu tragen, insbesondere in Bezug auf die Arbeitslosigkeit, die Motoren der Produktivität und die Rolle der Energie« (ebd., Rn. 7). Auch methodisch äußerte das Parlament gewisse Vorbehalte, wenn es festhält, »dass die Kommission in ihrem Arbeitsdokument auf die »verfügbare wirtschaftswissenschaftliche Fachliteratur« verweist, ohne jedoch auch nur eine einzige spezifische Referenz anzugeben« (ebd., Rn. 9.). Das EP forderte die Kommission daher weiterhin auf, »ihren methodologischen Ansatz einschließlich der verschiedenen geprüften Optionen genauer zu erläutern sowie eine umfassende Bibliografie zur Untermauerung des Scoreboards anzugeben« (ebd., Rn. 9). Diesem Wunsch kam die Kommission im Februar 2012 nach (vgl. KOM 2012d; vgl. auch KOM 2016d). Ein Blick auf die Anzahl der angeführten Referenzen (37, von denen sechs auf interne Papiere der Kommission oder Eurostat verweisen) spricht allerdings nur für eine überschaubare Validität und zugleich politische Selektivität des Verfahrens. Auch der Europäische Rechnungshof kritisierte in einem Sonderbericht das Scoreboard auf methodischer Ebene. Die Prüfer*innen des Rechnungshofes konstatierten, dass die Ausgestaltung des Scoreboards für die frühzeitige Feststellung von makroökonomischen Ungleichgewichten ungeeignet sei, da es auf zwei Jahre alten Daten beruhe und zahlreiche Indikatoren leitende Durchschnittswerte oder Bestandsvariablen seien, anhand derer die Berücksichtigung aktueller Entwicklungen nur langsam erfolge (vgl. EuRH 2018a, 53f.).

Auf Grundlage stattgefundener Fachgespräche legte die Kommission (2012b) schließlich im November 2012 den vom Rat und vom Parlament eingeforderten Finanzmarktindikator vor, der die Verbindlichkeiten des Finanzsektors mit in die Bewertung makroökonomischer Ungleichgewichte einbezieht. Nach dieser – eher widerwillig vollzogenen (vgl. ebd., 3) – Ergänzung blieb das Scoreboard bis zum Jahr 2015 unverändert. Die Kommission ging insofern nicht weiter auf die vom Parlament geäußerte Kritik ein. Dies bewog das EP zu einer Entschließung, in der es in aller Deutlichkeit festhält, dass es »nicht länger hinnehmen [wird], dass die notwendige Änderung der Kultur im Hinblick auf die vollständige Anerkennung der Rolle des Parlaments bei der wirtschaftspolitischen Steuerung in den Dienststellen der Kommission immer noch andauert« (EP 2013g, Rn. 7). Stein des konkreten Anstoßes war, dass die Kommission vor Einführung des neuen Indikators 2012 keine Konsultation mit dem Parlament vornahm, Arbeitsgruppen des Rates hingegen einbezogen hatte (vgl.

ebd., Rn. 4). Erst im September 2015 ging die Kommission explizit auf die anhaltende Kritik aus dem Europäischen Parlament ein und schlug vor, das Scoreboard um drei beschäftigungspolitische Indikatoren zu ergänzen (vgl. KOM 2015f). Neben der bereits seit 2011 enthaltenen Arbeitslosenquote werden seit dem Semester 2016 auch die Erwerbsquote sowie die Quoten für Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit einbezogen (s. die letzten drei Indikatoren in Tabelle 19). Somit ergibt sich seit dem Jahr 2016 ein Set von insgesamt 14 Indikatoren:

Tabelle 19: Indikatoren und Schwellenwerte des Scoreboards

Indikator	Einheit	obere untere Schwellenwerte	
Leistungsbilanzsaldo	3-Jahresdurschnitt in % des BIP	6 %	-4 %
Nettoauslandsvermögensstatus	in % des BIP	/	-35 %
Realer effektiver Wechselkurs	3-Jahresveränderung in % in Abhängigkeit zu ausgewählten Handelspartnern	5 % (€) 11 % (\$)	-5 % (€) -11 % (\$)
Exportmarktanteil	5-Jahresveränderung an den weltweiten Exporten in %	/	-6 %
Nominale Lohnstückkosten	3-Jahresveränderung in %	9 % (€) 12 % (\$)	/
Hauspreisindex	Veränderungen zum Vorjahr in %	6 %	
Kreditfluss des privaten Sektors	in % des BIP	14 %	/
Schuldenstand des privaten Sektors	in % des BIP	133 %	/
Öffentlicher Schuldenstand	in % des BIP	60 %	/
Arbeitslosenquote	3-Jahresdurchschnitt	10 %	/
Verbindlichkeiten des Finanzsektors	Veränderungen zum Vorjahr in %	16,5 %	/
Erwerbsquote	3-Jahresveränderung in % der Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis 64	/	-0,2 %
Langzeitarbeitslosenquote	3-Jahresveränderung in % der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 74	0,5 %	/
Jugendarbeitslosenquote	3-Jahresveränderung in % der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15 bis 24	2 %	/

Legende:
 (€) = Schwellenwert hat Gültigkeit für Euro Mitgliedstaaten
 (\$) = Schwellenwert hat Gültigkeit für Mitgliestaaten, deren Währung nicht der Euro ist
 Anmerkungen: Neben den Scoreboard-Indikatoren nutzt die Kommission im Rahmen ihrer Bewertung weitere »Hilfsindikatoren« (auxiliary indicators). Die Liste besteht aus weiteren 28 Indikatoren (vgl. Eurostat o.J.).

Quelle: KOM (o.J. f)

Der Glaube an eine marktbasiertere Angleichung der im gemeinsamen Währungsraum verbundenen differierenden Ökonomien ist mit der Euro-Krise deutlich widerlegt worden. Das genannte Scoreboard ließe sich zwar als ein Ansatz zur Behebung einer der benannten Fehlkonstruktionen interpretieren, ist in seiner Ausgestaltung allerdings höchstens als ein unvollkommener, vielmehr als ein »einseitiger« (Watt 2013, 23; vgl. u.a. auch Feigl 2015, 76) Ansatz zu qualifizieren. Ein Beispiel: »Wenn man keine Währungsunion will, die auch eine Transferunion ist, kann es in der EWU«, so Bibow & Flassbeck (2018, 104), »keine Länder mit notorischen Leistungsbilanzüberschüssen und andere mit ewigen Defiziten geben.« Das Scoreboard hingegen setzt andere Parameter, wie die Schwellenwerte für die Leistungsbilanzsalden exemplarisch zeigen (s. Tabelle 19). Die Bewertung der beiden Autoren fällt daher in aller Deutlichkeit aus:

»Die Europäische Kommission hat ihren gemeinschaftlichen Auftrag krass missachtet. Ihr wirtschaftspolitisches Mandat betrifft das Wohl der Union insgesamt. Sie hätte die notwendige Symmetrie der Anpassungspolitik also einfordern müssen, statt als Handlanger des Berliner Finanzministeriums zu agieren. Das sogenannte »Macroeconomic Imbalance Procedure« ist schon in der Konzeption ein asymmetrischer Witz. Eine wirkungsvolle Anwendung findet sich nicht einmal bei deutschen Überschüssen von fast neun Prozent des BIP. Man darf doch nicht glauben, den Bestand der EWU allein durch Heuchelei sichern zu können.« (Ebd., 105)

Trotz dieser Selektivität bildet das Scoreboard den Ausgangspunkt für die weiteren wirtschaftspolitischen Bewertungs- und Überwachungsverfahren seitens der Kommission. Nach Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 führt sie eingehende Überprüfungen jener Länder durch, bei denen sie die Auffassung vertritt, dass Ungleichgewichte vorliegen. Wie die Tabelle 35 (hinterlegt im Anhang) verdeutlicht, wurden seit Einführung dieses Verfahrens jedes Jahr bis zu 19 Mitgliedstaaten eingehender in Bezug auf mögliche Ungleichgewichte im Sinne des scoreboardinhärenten wettbewerbsorientierten Gleichgewichtsparadigmas untersucht. Betrachtet man dabei jene Staaten, die seit der Einführung des Verfahrens ununterbrochen einer eingehenden Überprüfung unterzogen wurden, so findet man derer fünf (Bulgarien, Frankreich, Italien, Spanien und Schweden). Zieht man jene Staaten hinzu, die sich in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm auf Basis der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung befunden haben und deshalb während der Programmlaufzeit nicht Bestandteil des Semesters waren, sondern durch die »Troika« überwacht wurden, erhöht sich diese Zahl um weitere vier Länder (Irland, Portugal, Zypern, Griechenland) auf insgesamt neun Mitgliedstaaten. Nach dem EU-Beitritt stellt Kroatien das zehnte Land dar, das seit 2014 ununterbrochen einer eingehenden Überprüfung unterzogen wird. Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Berichtstätigkeit der Kommission in Bezug auf die wirtschaftspolitische Überwachung mit der Einführung des MIP einen deutlich wahrnehmbaren Umfang angenommen hat. Allerdings verweist die bloße Quantität der eingehenden Überprüfungen (insgesamt 115 im Zeitraum 2012-2019; ohne Programmländer) noch nicht auf das wirkliche Vorhandensein von Ungleichgewichten. Vielmehr nutzt die Kommission das Scoreboard, um Vermutungen über potenzielle Ungleichgewichte zu äußern, die anschließend eingehender überprüft werden. Entsprechend ergibt sich ein differenzierteres Bild tatsächlich attestierter makroökonomischer Ungleichgewichte für die Jahre 2012 bis 2019.

Auffällig ist aber auch hier, dass der Anteil der Mitgliedstaaten, denen makroökonomische Ungleichgewichte attestiert werden, durchgehend bei deutlich über einem Drittel, in der Spitze (2015) gar annähernd bei zwei Dritteln (ohne Berücksichtigung der Programmländer Griechenland und Zypern) lag. Noch höher fällt der Anteil bei isolierter Betrachtung der Eurozone aus: Bis einschließlich 2017 waren hier mindestens die Hälfte der Euro-Mitgliedstaaten von makroökonomischen Ungleichgewichten betroffen (ebenfalls ohne Berücksichtigung der Programmländer). Bezieht man die Programmländer mit ein, auch wenn sie nicht in den formalen MIP-Rahmen fallen, trübt sich das Bild weiter. Ebenso bei Bereinigung der Daten um die erst später beigetretenen Euro-Mitglieder Lettland und Litauen, denen seit ihrem Beitritt zum Euro im Rahmen der makroökonomischen Überwachung noch keine Ungleichgewichte attestiert wurden. Die anhaltend hohen Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone sprechen dafür, dass sich bis heute die gesamtwirtschaftliche Lage nicht einmal im Sinne des neoklassisch und angebotsökonomisch inspirierten Indikatorensets und Analysetools der Kommission merklich verbessern können; von alternativen wirtschaftsparadigmatischen Ansätzen zur Bewertung der wirtschaftlichen Gesamtlage in der Eurozone an dieser Stelle einmal ganz zu schweigen. Vielmehr scheint es, als dass der aufgrund der Fehlkonstruktion der ursprünglichen EWWU vorgenommene Ausbau der wirtschaftspolitischen Überwachung insgesamt nicht zu einer deutlichen Abmilderung der ökonomischen Divergenzen geführt hat. Trotzdem hat die Kommission das geschaffene Instrumentarium bis dato noch nicht vollumfänglich zur Anwendung gebracht. So wurde bisher beispielsweise noch kein formales Verfahren bei übermäßigen Ungleichgewichten (EIP) gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet (vgl. Zoppè 2018, 10; Kritik hieran äußert der Europäische Rechnungshof (2018a, 37)). Dennoch zeigt sich durch den Blick auf die eingehenden Überprüfungen, dass die Kommission von den etablierten Prüf- und Analysekompetenzen in einem Umfang Gebrauch macht, der dafür spricht, dass sie ihrer neuen Rolle als *Hüterin der konsolidierten Stabilitäts- und Überwachungsunion* durchaus gerecht zu werden beabsichtigt und zugleich ihre Einflussmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten zu nutzen sucht. Mittel der Wahl sind hierbei vornehmlich die länderspezifischen Empfehlungen, die auf Grundlage der makroökonomischen wie auch der fiskalpolitischen Überwachung von Seiten der Kommission erstellt und formal vom Rat verabschiedet werden. Der gewählte Ansatz entspricht demnach eher einer ›Good-Cop-Strategie‹, bei der durch seichtere Herrschaftsformen die notwendige ›compliance‹ mit den suprastaatlichen Vorgaben herzustellen versucht wird.

Länderspezifische Empfehlungen als Herrschafts- und Interventionsinstrument

Tabelle 20: Länderspezifische Empfehlungen (CSR) im Rahmen der Europäischen Semester 2012-19

Jahr	CSR gesamt	CSRs nach Bereichen				MS	Ø
		SWP & 2020	MIP & 2020	SWP & MIP	Exkl. 2020		
2012	138	18	31	5	84	23	6,0
2013	141	18	50	6	67	23	6,1
2014	157	19	58	8	72	26	6,0
2015	102	11	48	10	33	26	3,9
2016	89	13	36	9	31	27	3,3
2017	78	12	27	8	31	27	2,9
2018	73	11	27	5	30	27	2,7
2019	96	9	35	5	48	28	3,4

Anmerkungen: Folgende Mitgliedstaaten (MS) sind aufgrund von makroökonomischen Anpassungsprogrammen nicht am Europäischen Semester der angegebenen Jahre beteiligt: Irland (2012 & 2013), Griechenland (2012-18), Zypern (2013-15), Portugal (2012 & 2013), Rumänien (2012). Kroatien ist nach seinem EU-Beitritt erstmals 2014 am Europäischen Semester beteiligt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Angerer, Hagelstam & Ciucci (2019)

Die an die Mitgliedstaaten gerichteten länderspezifischen Empfehlungen (country-specific recommendations; CSR) speisen sich im integrierten Rahmen des Europäischen Semesters insgesamt aus drei Quellen: dem SWP, dem MIP sowie den integrierten Leitlinien zur Umsetzung der Europe-2020-Strategie. Einige Empfehlungen werden des Weiteren auf der gemeinsamen Grundlage von SWP und MIP ausgesprochen. Die tabellarische Übersicht verdeutlicht dabei, dass die Empfehlungen seit dem Semester 2015 merklich abgenommen haben. Wurden zuvor im Durchschnitt pro Mitgliedstaat je sechs Empfehlungen ausgesprochen, hat sich deren Anzahl im Semester 2018 um mehr als die Hälfte reduziert; erst mit dem Semester 2019 stieg die Anzahl der Empfehlungen wieder. Insgesamt speist sich dieser Befund einerseits aus der Abnahme der eingehenden Überprüfungen und der tendenziell leicht abnehmenden Anzahl attestierter Ungleichgewichte (s. Tabelle 35 im Anhang), andererseits verweist dieser Befund aber auch auf veränderte Praxen im Europäischen Semester, wie sie durch die neue Juncker-Kommission ab 2015 forciert wurden. Auf das sogenannte Streamlining des Europäischen Semesters später genauer eingehend, soll an dieser Stelle kurz der Einfluss der länderspezifischen Empfehlungen auf die mitgliedstaatliche Politikgestaltung reflektiert werden. Zurückgegriffen werden kann hierbei auf vorhandene politikwissenschaftliche Analysen und offizielle Bewertungen der Kommission und des Europäischen Parlaments.

In ihrer Analyse der Semester 2011 bis 2014 haben Darvas & Leandro (2015, 14) herausgestellt, dass die Bereitschaft zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen im von ihnen untersuchten Zeitraum abgenommen habe. Sie errechneten hierfür einen Reformimplementationsindex (vgl. ebd., 10), der anzeigt, dass die Umsetzungsquote

von 40 % im Jahr 2011 auf 29 % im Jahr 2014 sank. Zugleich zeigt der Index, dass die Eurostaaten eine leicht höhere Bereitschaft zur Umsetzung aufwiesen (31 % gegenüber 23 % in 2014; vgl. ebd., 15). Außerdem konnten sie aufzeigen, dass die Umsetzungswahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit der Quelle der Empfehlung steht: Wurden im Durchschnitt der Semester 2012 bis 2014 lediglich 29 % der integrierten Leitlinien (Europe 2020) umgesetzt, waren es bei MIP-Empfehlungen 32 % und bei Empfehlungen im Rahmen des SWP gar 44 % (vgl. ebd.). Eine Auswertung Zoppès (2018, 12) zu den Empfehlungen im Rahmen des MIP zeigt ebenfalls, dass ihre Umsetzung im Zeitraum 2012 bis 2017 rückläufig ist, wobei die vollständige Umsetzung einzelner MIP-Empfehlungen bereits seit Beginn des neuen Verfahrens auf einem niedrigen Niveau verharrete:

Tabelle 21: Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen, basierend auf dem MIP (2012-17)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Umsetzung oder erheblicher Fortschritt	6 %	5 %	5 %	7 %	2 %	0 %
Einiger Fortschritt	78 %	43 %	52 %	47 %	40 %	37 %
Geringer oder kein Fortschritt	17 %	52 %	44 %	46 %	58 %	63 %

Quelle: Zoppè (2018, 15)

Weiterhin bestehen länderbezogene Unterschiede in der Umsetzung der Empfehlungen, welche Efstathiou & Wolff (2018, 5), die wie Darvas & Leandro eine Indizierung verwenden, in einer weiteren Analyse herausgearbeitet haben:

Tabelle 22: Durchschnittlicher Implementationsscore, nach Ländern (2013-17)

Score < 33 %		Score 33-50 %		Score > 50 %	
Luxemburg (€)	23 %	Rumänien	33 %	UK	51 %
Deutschland (€)	29 %	Belgien (€)	37 %	Finnland (€)	53 %
Slowakei (€)	29 %	Frankreich (€)	37 %		
Ungarn	29 %	Niederlande (€)	37 %		
Bulgarien	30 %	Dänemark	38 %		
Kroatien	31 %	Portugal (€)	39 %		
Schweden	31 %	Italien (€)	40 %		
Zypern (€)	31 %	Lettland (€)	40 %		
Österreich (€)	32 %	Litauen (€)	40 %		
Polen	32 %	Estland (€)	42 %		
Tschechien	32 %	Irland (€)	43 %		
		Spanien (€)	44 %		
		Malta (€)	46 %		
		Slowenien (€)	48 %		

Anmerkung: »Subparts related to fiscal policy in terms of SGP targets are excluded.«
Legende: (€) = Euro-Mitgliedstaaten

Quelle: Efstathiou & Wolff (2018, 5)

Insgesamt verdeutlichen die präsentierten Befunde ein eher durchwachsendes Bild der Durchschlagskraft der länderspezifischen Empfehlungen als suprastaatliches Herrschafts- und Interventionsinstrument. Auch der Europäische Rechnungshof kritisierte in einem Sonderbericht die mangelnde Umsetzung beziehungsweise den mangelnden Fortschritt der Mitgliedstaaten beim Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte (vgl. EuRH 2018a, 23), wobei er der Kommission in puncto Überwachung der CSR-Umsetzung insgesamt einen »guten Standard« attestierte (vgl. ebd., 22). Im Unterschied zur jahresbezogenen Bewertung der Umsetzung von länderspezifischen Empfehlungen propagiert die Kommission ihrerseits einen mehrjährigen Bewertungsmaßstab, durch den sie Fortschritte auch rückwirkend in ihren Kennzahlen abzubilden versucht: »Bei der mehrjährigen Bewertung wird beurteilt, wie die Empfehlungen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmals ausgesprochen wurden, bis zur vorliegenden Mitteilung [...] umgesetzt wurden«, so die Kommission (2018d, 4). In ihrer Mitteilung zu den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters 2018 weist die Kommission demnach Implementationswerte auf, die im Vergleich zu den zuvor präsentierten Befunden für eine höhere Umsetzungsbereitschaft sprächen: So seien 9 % der Empfehlungen vollständig umgesetzt und bei 17 % wesentliche sowie bei weiteren 44 % einige Fortschritte erreicht worden (vgl. ebd.). Lediglich bei 25 % seien nur begrenzte und bei 5 % keine Fortschritte erzielt worden (vgl. ebd.).

Auch wenn alle bis hierhin dargestellten Bewertungen aufgrund methodischer Unterschiede nur in Ansätzen miteinander vergleichbar sind, so sind doch zusammenfassend folgende Feststellungen in Bezug auf die länderspezifischen Empfehlungen zu treffen: Zum ersten lässt sich attestieren, dass die Anzahl der länderspezifischen Empfehlungen seit Implementierung des Europäischen Semesters rückläufig sind und sie insgesamt eine nach Art der Empfehlung (SWP, MIP, Europe 2020) unterschiedlich stark ausgeprägte Bindekraft aufweisen. Trotzdem sollte den Empfehlungen – zweitens – eine *direkte Wirkungsmacht* zugeschrieben werden. Auch wenn Empfehlungen nicht innerhalb eines Referenzjahres umgesetzt werden, muss dies im Umkehrschluss nicht zwangsläufig bedeuten, dass sie keinen Einfluss auf die konkrete Politikgestaltung eines Mitgliedstaats nehmen konnten. Dies verdeutlicht die von der Kommission vorgenommene Mehrjahresperspektive. Drittens bleibt zu konstatieren, dass abseits der konkreten Umsetzung, respektive der Umsetzungsdauer, die *diskursive Kraft* der länderspezifischen Empfehlungen nicht unterschätzt werden sollte. Als Instrument zur Benennung von Ansätzen der Politikgestaltung, inklusive einer ex- wie impliziten Reformagenda, weisen die Empfehlungen einen gewissen inkrementellen Charakter auf, der in den bisher angeführten Untersuchungen nicht explizit untersucht wurde. Hierfür spricht die Beobachtung, dass in vielen der dargestellten Indizes die Kategorie »einige Fortschritte« ein insgesamt häufig auftretendes Ausprägungsmerkmal darstellt. Insofern lässt sich mit Blick auf die längerfristigen Folgewirkungen festhalten, dass die länderspezifischen Empfehlungen ein durchaus wirkmächtiges Herrschaftsinstrument darstellen können. Sie bleiben deshalb auch in der wissenschaftlichen Diskussion nicht unkritisiert. Insbesondere die Tiefe des Instruments steht dabei häufig im Zentrum. So werden mit den CSRs nicht nur fiskalische oder wirtschaftspolitische Empfehlungen ausgesprochen, sondern auch sozial- oder bildungspolitische Politiken zum Gegenstand gemacht. Die CSR greifen damit weit in die Kernkompetenzen und Verant-

wortlichkeiten der Mitgliedstaaten ein. So analysiert Stefan Clauwaert seit dem ersten Semester für das European Trade Union Institut (ETUI) den Umfang sozial- und arbeitsmarktpolitischer Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, deren Anteil seit dem Semester 2015 durchgehend über die Hälfte der ausgesprochenen Empfehlungen ausmacht:

Tabelle 23: Anzahl sozial- und arbeitsmarktpolitischer CSRs in den Europäischen Semestern 2012-19

Semester	Alle CSRs	Anzahl »social CSRs«	Anteil
2012	138	61	44,2 %
2013	141	57	40,4 %
2014	157	74	47,1 %
2015	102	51	50,0 %
2016	89	48	53,9 %
2017	78	46	59,0 %
2018	73	46	63,0 %
2019	96	53	55,2 %

Anmerkung: Sozialpolitische Empfehlungen werden anhand eines Sets aus acht unterschiedlichen Kategorien identifiziert: »1) wages (including wage indexation and the reform of wage-setting systems); 2) employment protection legislation (EPL); 3) labour market participation (and that of different groups of workers, for example women and older workers); 4) youth employment (including the Youth Guarantee, facilitating the transition from education to work, reducing early school-leaving etc.); 5) pensions (including general pension reforms and reform of the (early) retirement age); 6) social protection/assistance (including demands for better coverage and better quality social security and assistance systems/benefits); 7) child poverty (including more child support and more and better childcare facilities); and 8) »tax« (mainly consisting of a request to shift the tax burden away from labour, or »broadening the tax base as the Commission calls it).« (Clauwaert 2018, 7f.)

Quelle: Clauwaert (2019; 2018 & 2017)

Es gilt wiederum, dass auf Grundlage der bloßen Anzahl der Empfehlungen kein Rückschluss auf die inhaltliche Reichweite der einzelnen Empfehlungen möglich ist. Allerdings identifiziert beispielsweise Sonja Bekker (2018) in ihrer Untersuchung den Flexicurity-Ansatz als das den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen innewohnende Schlüsselkonzept der Kommission. Sie konstatiert, dass trotz massiver Kritik von Seiten der Wissenschaft und insbesondere auch der Gewerkschaften (vgl. ebd., 176; differenzierter: Dusse 2019, 92ff. & 300ff.) der Flexicurity-Ansatz eine Art Wiederbelebung erfahren habe (vgl. Bekker 2018, 181; vgl. auch Dusse 2009, 93f.). Die Kommission selbst macht hieraus auch keinen Hehl. In ihrer Mitteilung »Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten« erklärte sie bereits 2012, dass der Flexicurity-Ansatz weiterhin »eine tragende Säule für den Aufbau dynamischer Arbeitsmärkte« (KOM 2012e, 10) sein werde, wie sich nicht zuletzt auch in den integrierten Leitlinien der Europe-2020-Strategie zeigt (s.o.). In einem weiteren Staff Working Document wird die von der Kommission durchaus wahrgenommene Kritik am Flexicurity-Ansatz (vgl. KOM 2012h, 1) nicht weiter reflektiert. Stattdessen heißt es:

»[T]he experience of recent years has confirmed flexicurity as a framework and a tool to understand and implement employment policy-making and to identify good and bad practices. It continues to be a useful concept within the employment agenda, supporting Europe's effort to build open, dynamic and inclusive labour markets.« (Ebd., 21)

Der in der Europe-2020-Strategie angelegte angebotsökonomische Umbau der Arbeitsmärkte findet sich somit folglich auch in den länderspezifischen Empfehlungen wieder. Entsprechend stecken somit auch die länderspezifischen Empfehlungen einen Rahmen ab, der eine Politik im Sinne neoklassischer und angebotsökonomischer Paradigmen vorgibt und sich am fiskalischen Austeritätsprimat ausrichtet. In diesem Sinne wirken somit auch die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen, wie die Empfehlungen an Belgien im Semester 2012 exemplarisch zeigen:

»So erhält Belgien nicht weniger als neun Empfehlungen im sozialen Bereich, wodurch es [...] zu den Ländern gehört, die am stärksten von der EU unter Druck gesetzt werden. Und das, obwohl die klassischen Indikatoren belegen, dass Belgien der Krise besser trotzte als die meisten anderen Mitgliedstaaten.« (Degryse 2012, 80)

Weiter führt Degryse aus: »Manchen Stimmen zufolge gehe es dabei weniger um eine fundierte Auswertung der Fakten, sondern um einen ideologischen Krieg, bei dem die eigentlichen Sachlagen, Wirtschaftsleistungen und spezifischen Probleme keinerlei Berücksichtigung finden.« (Ebd.) Ob diese frühe Bewertung der Wirkungsweise des Europäischen Semesters und insbesondere der in ihr angelegten länderspezifischen Empfehlungen auch im Lichte der dargestellten Wirkungsmacht und Reichweite der Verfahren über die Jahre hinweg aufrechterhalten werden kann, gelte es in weiteren Analysen zu prüfen. Die Darstellung an dieser Stelle sollte indes deutlich machen, welche Extreme die länderspezifischen Empfehlungen annehmen können, um hierdurch zugleich künftige Nutzungsmöglichkeiten durch die EUSA im Sinne kriseninduzierter Staatlichkeitstransformationen antizipieren zu können.

Schuldenbremse, Austeritätsmechanismus & Euro-Gipfel – Der SKS-Vertrag

Neben den sekundärrechtlichen Reformen lancierte der Europäische Rat in seiner intergouvernementalen Nebenagenda weitere Reformschritte, schließlich könnten, so Ratspräsident Van Rompuy (vgl. ER 2011e, 1), die aktuellen Probleme, mit denen die Eurozone konfrontiert sei, nur auf der höchsten Ebene gelöst werden. Nachdem allerdings die ersten Versuche des Europäischen Rates in Form des Euro-Plus-Paktes nur mäßige Erfolge zeigten (s.o.), wurde nach einer verbindlicheren Implementierungsform gesucht. Als eine Vertragsrevision zur Stärkung der fiskalpolitischen Vorgaben und eines erweiterten Rahmens zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere am Widerstand des Vereinigten Königreichs scheiterte, brach die Koalition der Willigen – wie bereits bei den Rettungsschirmen – abermals aus dem EU-Rechtsrahmen aus und implementierte mit dem »Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion« (SKS-V) einen zwischenstaatlichen Vertrag, der sich dem gängigen Krisennarrativ verpflichtet fühlte und in diesem Sinne weitere Reformen am fiskal- und wirtschaftspolitischen Rahmen der EWWU vollzog. Die Kern-

anforderungen zur konkreten Ausgestaltung des SKS-Vertrags gab der Euro-Gipfel im Oktober 2011 den mitgliedstaatlichen Verhandlungsführer*innen bereits mit auf den Weg: Implementierung einer Regel – vorzugsweise mit Verfassungsrang – für ausgeglichene Haushalte auf Ebene der Mitgliedstaaten, Verstärkung des mitgliedstaatlichen fiskalpolitischen Regelwerks bzgl. der Anforderungen für den Haushaltsrahmen (über die RL 2011/85/EU hinaus), Aufforderung an die mitgliedstaatlichen Parlamente die auf EU-Ebene beschlossenen Empfehlungen in die wirtschafts- und haushaltspolitische Planung einzubeziehen, Mitteilungspflichten über größere fiskalische oder wirtschaftspolitische Reformvorhaben der Mitgliedstaaten, Vereinbarung über ein konzertiertes Abstimmungsverhalten im Rat in Bezug auf die Kommissionsempfehlungen im Rahmen des SWP (vgl. Euro-Gipfel 2011c, Rn. 26). Alle fünf Anforderungen finden sich schließlich in unterschiedlichem Umfang im späteren Vertrag wieder. Zugleich beschloss der Euro-Gipfel in einem separaten Papier zehn Maßnahmen zur Verbesserung der Governance im Euro-Raum (vgl. ebd., Anlage I), die ebenfalls in ihren wichtigsten Passagen in den SKS-Vertrag überführt wurden und in deren Folge dem Euro-Gipfel überhaupt erst eine »rechtliche« Basis verliehen wurde. Zugleich statteten die Staats- und Regierungschefs ihre Vorhaben mit jenem Pathos aus, der diesen Legitimität zu geben versuchte. So ließ Ratspräsident Van Rompuy nach dem Euro-Gipfel verlautbaren: »We do not want to repeat some of the errors from the recent past. In taking today's decisions, we lay the foundations for our future. All Members of the Euro Summit are determined to follow this path.« (ER 2011c, 2) Der schließlich im Januar 2013 in Kraft tretende Vertrag umfasst drei Handlungsfelder, die allesamt der »Erreichung der Ziele der Europäischen Union für nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt« (Art. 1, Abs. 2 SKS-V) dienen sollen: Förderung der Haushaltsdisziplin, verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Verbesserung der Steuerung des Euro-Währungsgebiets (vgl. ebd.).

Der *fiskalpolitische Pakt* als Kern des SKS-Vertrags umfasst die Verpflichtungen zu einem ausgeglichenen oder einem Überschuss aufweisenden Haushalt sowie die »rasche« Sicherstellung einer Annäherung auf das jeweilige länderspezifische Haushaltsziel (vgl. Art. 3, Abs. 1a & 1b SKS-V). Beides Verpflichtungen, die bereits im Rahmen des reformierten SWP vereinbart wurden. Neu ist hingegen eine Verschärfung für jene Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand über 60 % des BIP liegt: Der Haushalt dieser Länder gilt als ausgeglichen, wenn das strukturelle Defizit maximal 0,5 % des BIP entspricht (vgl. Art. 3, Abs. 1b SKS-V), liegt das Defizit »erheblich« unter 60 %, darf ein strukturelles Defizit von 1 % ausgewiesen werden (vgl. Art. 3, Abs. 1d SKS-V). Lediglich der zuletzt genannte Richtwert entspricht dem reformiertem Sekundärrecht. »Der Fiskalvertrag ist damit für Mitgliedstaaten mit hoher Schuldenstandsquote oder Risiken in Bezug auf die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen strenger als der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt«, wie das Bundesfinanzministerium (2018) auf seiner Internetseite zusammenfasst. Wie der SWP kennt auch der SKS-Vertrag außergewöhnliche Umstände, die zu einer Abweichung der dargestellten Regelungen führen können, wobei trotzdem die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewahrt bleiben muss (vgl. Art. 3, Abs. 3b SKS-V). Bei Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel beziehungsweise dem Anpassungspfad dorthin wird ein Korrekturmechanismus ausgelöst, der auf EU-Ebene bereits im SWP angelegt ist. Neu ist die

Verpflichtung der teilnehmenden Mitgliedstaaten, auf mitgliedstaatlicher Ebene zusätzlich einen eigenständigen Korrekturmechanismus einzurichten (vgl. Art. 3, Abs. 2 SKS-V), der auf gemeinsamen Grundsätzen beruhen solle, die von der Kommission im Juni 2012 in einer Mitteilung vorgelegt wurden (vgl. KOM 2012f, 3). Weiterhin gehen die SKS-Vertragsparteien mit Absatz 2 des Vertragsartikels 3 die wohl wichtigste Vereinbarung ein, indem sie sich verpflichten, die genannten fiskalpolitischen Bestimmungen dauerhaft in mitgliedstaatliches Recht – vorzugsweise mit Verfassungsrang – zu überführen.

Die eingegangenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sollen ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags seitens der Kommission überprüft werden und bei Nichteinhaltung eines Mitgliedstaats der Gerichtshof mit der Angelegenheit betraut werden (vgl. Art. 8, Abs. 1 SKS-V). Zugleich können bei Nichtimplementierung der Fiskalregeln und des Korrekturmechanismus oder Nichtberücksichtigung einer potenziellen EuGH-Entscheidung finanzielle Sanktionen seitens der Kommission verhängt werden (vgl. Art. 8, Abs. 2 SKS-V). In Artikel 4 des SKS-Vertrags wird außerdem noch einmal die im reformierten SWP hinterlegte Regelung bestätigt, nach der der Schuldenstand jährlich um mindestens ein Zwanzigstel zu reduzieren sei, wenn er über dem Maastrichtwert von 60 % liegt. Artikel 5 schreibt die Formulierung von Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen vor, wenn ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit anhängig ist, welches durch die Kommission und den Rat überwacht wird. Für die Euro-Mitgliedsstaaten ist dieser Punkt parallel durch das Two-Pack auch sekundärrechtlich implementiert worden, für die teilnehmenden Nicht-Euro-Mitglieder stellt er hingegen eine wichtige Neuerung dar. Ebenso gestaltet es sich mit der Vorankündigung bei der Ausgabe für Staatsschuldentitel (vgl. Art. 6 SKS-V), die ebenso Bestandteil des Two-Packs ist. Hinzu kommt schließlich die nicht unwichtige Selbstverpflichtung der Euro-Mitgliedstaaten

»zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission, in denen diese die Auffassung vertritt, dass ein Mitgliedstaat der Europäischen Union, dessen Währung der Euro ist, im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen das Defizit-Kriterium verstößt. Diese Verpflichtung entfällt, wenn zwischen den Vertragsparteien, deren Währung der Euro ist, feststeht, dass eine analog zu den einschlägigen Bestimmungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht, unter Auslassung des Standpunkts der betroffenen Vertragspartei ermittelte qualifizierte Mehrheit von ihnen gegen den vorgeschlagenen oder empfohlenen Beschluss ist.« (Art. 7 SKS-V)

Hierdurch soll eine möglichst automatische Einleitung des Defizitverfahrens sichergestellt werden, weshalb die EZB (2011a, 3) bereits während der Six-Pack-Diskussion eine entsprechende Selbstverpflichtung als »unverzichtbares Element für das reibungslose Funktionieren der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU« erfolgreich anmahnte. So erklärten die Finanzminister*innen schon im Juli 2011, dass der Rat »[b]ei seinen Entscheidungen bezüglich der Schritte im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes [...] voraussichtlich die Empfehlungen der Kommission befolgen oder seinen Standpunkt schriftlich erläutern [wird].« (ECOFIN 2011b, 4) Insofern ist die Selbstverpflichtung im SKS-Vertrag nicht gänzlich neu, auch wenn sie in Vertragsform eine

andere Wirkmacht aufweist. Neu und weitreichender als das bis dato kodierte SWP-Sekundärrecht ist hingegen der zweite Satz dieses Artikels. Er führt über den Umweg eines zwischenstaatlichen Vertrags neue Mehrheitsanforderungen im Falle der Einleitung eines Defizitverfahrens für Euro-Mitgliedstaaten ein. Juristisch ist eine solche Vertragsbestimmung von besonderem Interesse, da sie in unionsvertragsbasierte Verfahrensabläufe eingreift und eine Umkodierung vornimmt, die primärrechtlich nicht vorgesehen ist.

Im Kontext *wirtschaftspolitischer Koordinierung und Konvergenz* verfolgen die Vertragsparteien das Ziel »Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken« (Art. 9 SKS-V). Hierzu leiten sie »in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein.« (Ebd.) In diesem Sinne seien die Vertragsparteien bereit, von den in den Verträgen hinterlegten Möglichkeiten (bspw. Art. 136 AEUV zum Erlass von Rechtsakten zum reibungslosen Funktionieren des Euro-Währungsgebiets oder die Methode der Verstärkten Zusammenarbeit) »aktiven Gebrauch zu machen.« (Art. 10 SKS-V) Zugleich enthält der Vertrag die Verpflichtung, sich vorab gegenseitig von größeren wirtschaftspolitischen Reformen zu unterrichten und diese gemeinsam zu erörtern (vgl. Art. 11 SKS-V). Insgesamt fällt auf, dass die hier getroffenen Vereinbarungen eine unübersehbare Ähnlichkeit mit den Verpflichtungen aus dem »gescheiterten« Euro-Plus-Pakt aufweisen. So ist die in Artikel 9 hinterlegte Zielsetzung sogar im Wortlaut identisch.

Der Abschnitt zur *Steuerung des Euro-Währungsgebiets* umfasst die rechtliche Kodifizierung der Arbeitsregelungen für den Euro-Gipfel, der als neues Steuerungszentrum des Euro-Währungsgebiets fungieren solle. Demnach kommen die Staats- und Regierungschefs der Eurozone unter Beteiligung der Präsident*innen der Kommission und der Zentralbank »informell« zu Tagungen des Euro-Gipfels zusammen, wobei dem Gipfel ein*e eigene*r Präsident*in vorsitzt, die*der analog zur* zum Ratspräsident*in zu bestimmen ist (vgl. Art. 12, Abs. 1 SKS-V). Der Gipfel tritt bei Bedarf, jedoch mindestens zweimal jährlich zusammen (vgl. Art. 12, Abs. 2 SKS-V). Auch die Beteiligung der Nicht-Euro-Staaten findet Berücksichtigung, soweit sie den Vertrag ratifiziert haben und die zu behandelnden Fragestellungen des Euro-Gipfels die Themen Wettbewerbsfähigkeit, Änderungen an der allgemeinen Architektur des Euroraums oder Fragen bezüglich der Durchführung des SKS-Vertrags betreffen (vgl. Art. 12, Abs. 3 SKS-V). Inhaltlich wird die Tagung durch die Euro-Gruppe vorbereitet (vgl. Art. 12, Abs. 4 SKS-V) und die*der Präsident*in des Europäischen Parlaments kann zu den Gipfeln eingeladen werden (vgl. Art. 12, Abs. 5 SKS-V). Weiterhin ist die*der Gipfelpräsident*in aufgefordert, dem Parlament nach jeder Tagung einen Bericht vorzulegen (vgl. ebd.) und alle Mitgliedstaaten über die Vorbereitung und die Ergebnisse zu unterrichten (vgl. Art. 12, Abs. 6 SKS-V). Schließlich werden in Artikel 13 das Europäische Parlament und die mitgliedstaatlichen Parlamente aufgefordert, in Form einer gemeinsamen Konferenz über »die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren.« Auf Druck des Europäischen Parlamentes, das Delegierte zu den Vertragsverhandlungen entsandte, die allerdings nicht an der konkreten Ausgestaltung des Vertragstextes mit-

wirken durften (vgl. Fabbrini 2015, 305), wurde zugleich noch ein interessanter finaler Artikel in den Vertrag aufgenommen, der besagt, dass

»[b]innen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrages [...] auf der Grundlage einer Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung des Vertrags gemäß dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen [werden], den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.« (Art. 16 SKS-V; vgl. EP 2012f, 4.)

Nachdem der SKS-Vertrag am 1. Januar 2013 in Kraft trat (vgl. Art. 14, Abs. 2 SKS-V), ist diese Frist allerdings ohne eine entsprechende Überführung in den Unionsrechtsrahmen am 31. Dezember 2017 verstrichen.

Der SKS-Vertrag wurde schließlich von 25 der damaligen 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Vereinigte Königreich und Tschechien schlossen sich dem Vertrag nicht an, Kroatien ratifizierte ihn nach dem Beitritt zur EU im Jahre 2013 ebenfalls nicht. Alle übrigen EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien, wenngleich mit unterschiedlicher Reichweite: So haben alle Unterzeichnerstaaten Vertragstitel V (Steuerung des Euro-Währungsgebiets) ratifiziert, der ihnen die partielle Teilnahme an den Tagungen des Euro-Gipfels garantiert (vgl. de Finance 2016, 7). Am Titel IV (wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz) beteiligten sich allerdings nur Bulgarien und Dänemark (vgl. ebd.). Die beiden zuletzt genannten und Rumänien sind zugleich die einzigen Nicht-Euroländer, die sich dem fiskalpolitischen Pakt (Titel III) des Vertrags angeschlossen haben (vgl. ebd.). Gerade die Beteiligung dieser drei Mitgliedstaaten am Fiskalpakt ist besonders interessant, da die im SKS-Vertrag benannten fiskalpolitischen Restriktionen (abgesehen von der in der öffentlichen Diskussion häufig als »Schuldenbremse« bezeichneten verfassungsrechtlichen Verankerung der vereinbarten fiskalpolitischen Regelungen und des automatischen Korrekturmechanismus) für die Nicht-Euro-Staaten eine besondere Verschärfung des SWP darstellt. Für Euro-Mitgliedstaaten sind die numerischen Verschärfungen hingegen weitestgehend bereits zuvor oder aber parallel in Form des Six- und des Two-Packs – letzteres findet ausschließlich Anwendung für die Eurozone – sekundärrechtlich verankert worden. Trotz dieser weitgehenden Doppelung bewertet die Kommission in einem Occasional Paper den SKS-Vertrag als einen positiven Beitrag zur Vervollständigung des SWP: »The TSCG complements the SGP by committing the signatories to mirror key elements of the SGP, in particular of its preventive arm, in national law and by making further steps in the surveillance and coordination of budgetary policies.« (KOM 2013d, 18) Dennoch hätte es auch die Kommission (2017n, 3) vorgezogen, sich auf den Rechtsrahmen der Union zu stützen, statt einen »zwischenstaatlichen Ansatz als Notlösung« zu wählen. Letzteres sieht das Europäische Parlament ähnlich, das in einem gemeinsamen Entschließungsantrag von PPE, S&D, ALDE und Grünen das Ansinnen eines zwischenstaatlichen Vertrags scharf kritisiert. So bezweifeln es die benannten Fraktionen, »dass ein solches zwischenstaatliches Abkommen notwendig ist, da die meisten der darin genannten zentralen Ziele besser und wirksamer durch Maßnahmen im Rahmen des EU-Rechts verwirklicht werden können« (EP 2012f, Rn. 1), stattdessen seien sie »fest davon überzeugt, dass sich die Währungsunion nur durch Anwendung der Gemeinschaftsmethode

zu einer echten Wirtschafts- und Steuerunion entwickeln kann« (ebd., Rn. 3). Auch inhaltlich lässt das Parlament den Vertrag nicht unkritisiert. So vertreten die genannten Fraktionen

»die Auffassung, dass Haushaltsdisziplin zwar die Voraussetzung für ein tragfähiges Wachstum ist, dass sie allein aber keinen wirtschaftlichen Aufschwung herbeiführen wird, und dass von dem Abkommen die klare Botschaft ausgehen muss, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs an beiden Fronten [(Stabilität & Wachstum); J. G.] mit der gleichen Entschiedenheit handeln werden« (ebd., Rn. 5).

Mit dieser Einschätzung antizipiert das Parlament bereits die Diskussionen, die der sozialistische Kandidat für die französischen Präsidentschaftswahlen, Hollande, 2012 im Kontext des SKS-Vertrags angestoßen hat und die in der flankierenden Beschlussfassung des sogenannten »Pakts für Wachstum und Beschäftigung« mündete, der allerdings ähnlich wie der Euro-Plus-Pakt im Grunde nur wenig Einfluss auf die konkrete Politikgestaltung nehmen konnte (vgl. KOM 2013e). Konkret fordern die Parlamentarier*innen der »großen Koalition« aus Sozialist*innen, Grünen, Liberalen und Konservativen, dass das Abkommen auch Vorschläge für einen Tilgungsfonds, zu projektspezifischen Anleihen, zur Finanztransaktionssteuer und einen Fahrplan für Stabilitätsanleihen (Eurobonds) enthalten sollte (vgl. EP 2012f, Rn. 5). Nicht zuletzt wird in der Entschließung an die Kommission appelliert, ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gerecht zu werden (vgl. ebd., Rn. 8) und sich das Recht vorzubehalten, »möglicherweise alle zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Möglichkeiten zur Verteidigung des EU-Rechts und der Rolle der EU-Organen zu nutzen, vor allem, wenn Teile des endgültigen Abkommens nicht mit dem EU-Recht vereinbar sind« (ebd., Rn. 7). Von dieser Drohung wurde bisher zwar kein Gebrauch gemacht, doch unterstreicht sie nochmals die vom Parlament durchgesetzte Vertragsklausel, nach der die Inhalte des Vertrags innerhalb von fünf Jahren in den Unionsrechtsrahmen zu überführen sind.

Die Überprüfung, ob die fiskalpolitischen Zielsetzungen des Vertrags in die mitgliedstaatlichen Rechtsrahmen überführt wurden, schreibt der Vertrag der Kommission zu, die im Februar 2017 eine Bestandsaufnahme des Fiskalpakts (vgl. KOM 2017n) sowie einen Bericht zur mitgliedstaatlichen Implementierung (vgl. KOM 2017p) vorlegte. Darin heißt es, dass »[a]lle Vertragsparteien [...] aufgrund der Anforderungen des fiskalpolitischen Pakts, in Verbindung mit den Rechtsvorschriften der Union, ihre nationalen haushaltspolitischen Rahmen erheblich angepasst [haben].« (KOM 2017n, 4) Die Kommission (2017p, 3) bescheinigt allen Vertragsparteien die Konformität der mitgliedstaatlichen Bestimmungen mit denen des SKS-Vertrags. Allerdings zeigen die konkreten Umsetzungen eine unterschiedliche Tiefe der verankerten mitgliedstaatlichen Regelungen. Lediglich elf der 22 Vertragsparteien des fiskalpolitischen Pakts haben Regelungen mit »Verfassungsrang oder als besonderes Rechtsinstrument mit höherem Status als das Haushaltsrecht« (ebd., 4) erlassen und nur vier dieser Länder haben entsprechende Regelungen in ihre Verfassung aufgenommen (Deutschland, Spanien, Italien und Slowenien). Im Falle Griechenlands und Luxemburgs bedurfte es gar der Zusicherung, Sonderbestimmungen zu erlassen, »die sie der Kommission angekündigt haben und die ihrer eigenen Einschätzung nach erforderlich sind, um das nationale Recht mit dem Fiskalpakt in Einklang zu bringen.« (Ebd., 5) Abseits der unterschiedlichen

Formen der mitgliedstaatlichen Implementierung steht die inhaltliche Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Gesetzestexte mit den vorgegebenen numerischen Haushaltsregeln des Paktes im Einklang, wobei die Mehrzahl der Länder (19 von 22) einen direkten Bezug zu den sekundärrechtlichen Bestimmungen des SWP herstellen¹⁶. Drei Länder haben gar strikere Untergrenzen für das strukturelle Defizit implementiert: Estland (0,0 %), Spanien (0,0 %) und Österreich (-0,45 %) (vgl. ebd.). Die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Korrekturmechanismen (vgl. ebd., 7f.) sowie der unabhängigen Überwachungsinstitutionen (vgl. ebd., 9ff.) fällt insgesamt sehr unterschiedlich aus, auch wenn die Kommission allen Ländern die Vertragskonformität bescheinigt. Interessant erscheint, dass in 19 der 22 Fälle der Mechanismus per Definition »automatisch« ausgelöst wird: So gilt für Österreich, Deutschland, Dänemark, Spanien und Litauen, dass die Haushaltspläne unabhängig von Abweichungen der Vorjahre immer entsprechend dem mittelfristigen Haushaltsziel vorgelegt und verabschiedet werden müssen (»Regel des ausgeglichenen Haushalts im strikten Sinne«; ebd.). Für insgesamt 14 weitere Staaten gilt, dass der Korrekturmechanismus ausgelöst wird, wenn im Rahmen der sekundärrechtlichen SWP-Verordnungen »eine erhebliche Abweichung« vom Haushaltsziel festgestellt wird (vgl. ebd.). Die Auslösung obliegt in solchen Fällen demnach nicht der mitgliedstaatlichen sondern der suprastaatlichen Politikebene. Lediglich in drei Ländern (Belgien, Bulgarien und Frankreich) wird die Auslösung des Mechanismus in die Hände der »unabhängigen Überwachungsinstitutionen« gelegt (vgl. ebd.). Spannend erscheint auch, dass in elf der 22 Vertragsstaaten¹⁷ »ein direkter Zusammenhang geschaffen [wird] zwischen den Empfehlungen der Unionsorgane im Rahmen des SWP und den Haushaltsvorschriften, die im Plan für Abhilfemaßnahmen hinsichtlich des Umfangs und zeitlichen Rahmens der Korrektur zu beachten sind.« (Ebd.) Die beiden letztgenannten Punkte sind insbesondere deshalb hervorzuheben, weil sie neue Zugriffsrechte der suprastaatlichen Staatsapparate auf die mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken in den betreffenden Mitgliedstaaten ermöglichen.

Auch in der wissenschaftlichen Diskussion und Bewertung des SKS-Vertrags stellt der automatische Korrekturmechanismus einen wichtigen Bezugspunkt dar. Oberndorfer (2012b, 178) bezeichnet ihn beispielsweise als »Austeritätsmechanismus«, der eine große Bandbreite von Austeritätsmaßnahmen ermögliche, zumal der Korrekturmechanismus über das mit der RL 2011/85/EU geschaffene Sekundärrecht hinausgehe (vgl. bspw. Antpöhler 2012, 384). Dies zeigt auch die mitgliedstaatliche Umsetzung der Vorgabe zur Einrichtung der automatischen Korrekturmechanismen, die teilweise die Zugriffsrechte der suprastaatlichen Staatsapparate stärkt. Dabei lässt sich insgesamt festhalten, dass der Fiskalpakt »wirtschaftspolitisch die verschärfte Fortschreibung der neoliberalen Theorie, die glaubt, sich mit einer Austeritätspolitik [...] aus der Krise befreien zu können« (Bontrup 2013, 182), darstellt. Ähnlich bewertet auch Radice (2014, 318) den Vertrag: »[T]he TSCG has been widely and rightly interpreted as signaling a

16 Diese Form schließt ein, dass bei einer Änderung des Unionsrechts etwaige neue Zielvorgaben direkt im mitgliedstaatlichen Rechtsrahmen verankert sind.

17 Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland, Malta, Niederlande, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Zypern.

commitment to austerity for many years to come, and this in turn has helped to galvanise opposition in politics, the media and the street across Europe.« Neben dem Austeritätsmechanismus sind die Normierungen des SKS-Vertrags insgesamt als »weitestgehend redundant« (Antpöhler 2012, 391) zu bezeichnen, wobei allerdings die Frage von Relevanz ist, ob der SKS-Vertrag mit dem Unionsrechts vereinbar ist oder nicht. Antpöhler (2012, 391) vertritt hierbei die These, dass der SKS-Vertrag europarechtskonform sei. Anders sehen es Fischer-Lescano & Oberndorfer (2013, 14): »Der Eingriff in die primärrechtlich geregelte Fiskalordnung der Europäischen Union durch völkerrechtliches Nebenunionsrecht ist aus der Perspektive des Unionsrechts rechtswidrig.« Mit Bezug auf die Pringle-Entscheidung des EuGH (s.o.) halten die beiden Autoren fest, dass

»ein unionsrechtliches Zustimmungsverfahren¹⁸ zu einer völkerrechtlichen Aufgabenübertragung nur dann entbehrlich [ist], wenn (1) durch das völkervertragliche Vorgehen keine Verfälschung unionaler Befugnisse eintritt, wenn also insbesondere (2) die völkervertraglichen zu den unionsrechtlichen Aufgaben in einem Entsprechungsverhältnis stehen und wenn (3) den EU-Organen durch den Völkerrechtsvertrag ›keine Entscheidungsbefugnisse im eigentlichen Sinn‹ eingeräumt werden.« (Ebd.)

Da alle drei Bedingungen im Falle des SKS-Vertrags nicht zuträfen, sei der Vertrag aufgrund seines Implementationsprozederes letztlich als rechtswidrig zu bezeichnen. Ein weiteres Beispiel für die fragwürdige Europarechtskonformität stellt der Artikel 7 des SKS-Vertrags dar, nach dem die Unterzeichnerstaaten sich verpflichten, im Rat die Empfehlungen der Kommission im Rahmen des SWP unverändert mitzutragen. Bei einer so formulierten Zusammenfassung des Kerngehalts des Artikels könnte der Eindruck bestehen, dass der Artikel 7 lediglich »als politische Absichtserklärung ohne rechtliche Bindungswirkung eingestuft werden« (Ortmann 2015, 540) könne. Allerdings, darauf weist Ortmann (2015, 541) hin,

»schränkt die völkerrechtliche Abstimmungsregel in Art. 7 VSKS nicht nur den im Kompetenzbereich der Mitglied- bzw. Euro-Staaten verbleibenden Entscheidungsspielraum ihres Vertreters im Rat ein, sondern verändert für den Kreis der Euro-Staaten unter Umgehung der vom Unionsrecht in Art. 48 EUV vorgesehen Verfahren zur Änderung des Primärrechts die sich aus Art. 126 XIII iVm Art. 238 III Buchst. A AEUV folgendes Mehrheitserfordernisse für die Ablehnung eines Ratsbeschlusses im Defizitverfahren.«

So besagen die Unionsverträge, dass bei der Beschlussfassung über Defizitverfahren die qualifizierte Mehrheit (55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Bevölkerung) erreicht werden müsse. Artikel 7 des SKS-Vertrags kodiert nun allerdings, dass nur in solchen Fällen der Beschluss als nicht erreicht gilt, wenn eine qualifizierte Mehrheit gegen die Annahme des Kommissionsvorschlags votiere. In Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass vorher die Sperrminorität gegen die Einleitung eines Verfahrens bei >45 % der

18 Die Argumentation Fischer-Lescanos & Oberndorfers basiert auf der Annahme, dass aufgrund der vorgenommenen tiefen Eingriffe des SKS-Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren nötig gewesen wäre, das unter anderem die Beteiligung des Europäischen Parlamentes vorgesehen hätte.

Mitgliedstaaten und >35 % der Bevölkerung lag und nun mindestens 55 % der Mitgliedstaaten mit mindestens 65 % der Bevölkerung gegen ein solches Verfahren stimmen müssten. Insofern überlagert Artikel 7 »die primärrechtlichen Mehrheitsvorgaben für die Ablehnung von Beschlüssen im Defizitverfahren« (ebd., 540), er

»führt auf völkervertraglicher Ebene das »umgekehrte Abstimmungsverfahren« ein. Die Umkehrung des Erfordernisses der qualifizierten Mehrheit führt zu einer Einschränkung der Erfolgchance von politischen Interessen, die jenseits des Fiskalvertrags liegen, aber durch das europäische Primärrecht geschützt sind. Das Abstimmungsverhalten wird durch den Mechanismus des Art. 7 SKSV deshalb einseitig an fiskalische Rationalität gebunden«,

wie Fischer-Lescano & Oberndorfer (2013, 12) es zusammenfassen.

In seiner Anlage und vor dem Hintergrund seiner fiskalischen Rationalität spiegele der SKS-Vertrag deutlich die maßgebliche Handschrift der deutschen Bundesregierung wider (vgl. Petzold 2018, 263), deren Durchsetzungsfähigkeit Schäfer (2013, 118) darin erkennt, dass der Vertrag »außerhalb des rechtlichen Fundaments der Europäischen Union ohne Zustimmung durch das Vereinigte Königreich« durchgesetzt werden konnte. Weiterhin hält er fest, dass »viele [...] für die Betrachtung des Fiskalvertrags als Produkt deutscher Präferenzen [spricht]« (ebd., 120), auch wenn zugleich »die erfolgreiche Verhandlungsführung Frankreichs [ersichtlich]« (ebd.) werde. So habe Frankreich beispielsweise verhindern können, dass der Gerichtshof überprüft, ob das Defizit- und das Schuldenstandskriterium eingehalten und dass der Kommission ein weitreichenderes Klagerecht eingeräumt wird (vgl. ebd., 119f.). Des Weiteren ging der im SKS-Vertrag kodifizierte Euro-Gipfel auf die Initiative des damaligen französischen Präsidenten Sarkozy zurück.

Auch wenn der SKS-Vertrag insgesamt einige Redundanzen mit bereits zuvor oder parallel sekundärrechtlich verankerten Instrumenten aufweist, lässt sich zusammenfassend festhalten, dass er in einigen Bereichen über diese hinausweist und nicht unwichtige weitere Verschiebungen im rechtlichen Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts durchsetzt. Neben den mitgliedstaatlichen Fiskalrestriktionen (bei einem Schuldenstand über 60 % des BIP) zählen hierzu die mitgliedstaatlichen Korrekturmechanismen (Austeritätsmechanismus oder auch »Schuldenbremse«) und nicht zuletzt die Verschärfung der negativen Mehrheitserfordernisse im Defizitverfahren (Art. 7 SKS-V). Dass dabei die Rechtskonformität mit dem Unionsrecht stark strapaziert und zurecht darauf hingewiesen wird, dass sie nicht erreicht ist, gelten die entsprechenden Passagen des Vertrags dennoch solange, bis ihm durch eine juristische Entscheidung des EuGH eine mögliche fehlende Konformität attestiert wird. So sieht jedenfalls Ortman (2015, 544) die Möglichkeit, dass wenn »die völkerrechtliche Abstimmungsregel [...] angewendet werden [sollte], [...] ein Mitgliedstaat den Beschluss, der ihm gegenüber nach Maßgabe des Art. 7 VSKS erlassen wurde, gem. Art. 263 AEUV im Wege einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH anfechten [könnte].« Der SKS-Vertrag sei als Notlösung in der Tat »unglücklich«, so Calliess (2015, 43) und verweist somit noch einmal eindringlich auf die schwache legitimatorische Basis des SKS-Vertrags, als Bestandteil eines europäischen Notstandsrechts der Euro-Krise. So juristisch fragwürdig der Vertrag deshalb auch bleibt, umso klarer ist sein Inhalt. Als parallelvertraglich-

fixierter Bestandteil der EU-Vertrügeverfassung schwört er letztlich auf die neoliberale Austeritäts- und Wettbewerbsfähigkeitsagenda ein.

Die Synchronisierung von Wirtschaftsregierung & Notstandsverfassung

Mit der Verordnung »über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind«, legte die Kommission im Rahmen des Two-Packs eine weitere Verordnung vor, mit der sie die Überwachungsinfrastruktur in der Eurozone auszuweiten suchte. Im Unterschied zu den vorangegangenen Legislativakten des Six-Packs und der ersten Two-Pack-Verordnung (EU) Nr. 473/2013 adressiert die zweite Two-Pack-Verordnung (EU) Nr. 472/2013 allerdings keine zusätzlichen Überwachungstätigkeiten in »Normalzeiten«, sondern greift erst dann, wenn »schwere finanzielle Schwierigkeiten« (Erw. 5 VO (EU) Nr. 472/2013) attestiert wurden, in deren Folge eine *verstärkte Überwachung* (vgl. Art. 2 & 3 VO (EU) Nr. 472/2013) ausgelöst wird. Neben diesem Ausbau der SWP-Überwachungsinfrastruktur wird mit der Verordnung zugleich das Ziel formuliert, »[e]ine uneingeschränkte Kohärenz zwischen dem im AEUV dargelegten multilateralen Überwachungsrahmen der Union und den unter Umständen mit einer Finanzhilfe verbundenen politischen Auflagen [...] im Unionsrecht« (Erw. 3 VO (EU) Nr. 472/2013) zu verankern. Dies bedeutet im Klartext, dass die geschaffenen außervertraglichen Zweckgesellschaften und Institutionen der Notstandsverfassung (EFSF & ESM) durch die Verordnung sekundärrechtlich in den Rahmen des EU-Wirtschafts- und Fiskalregierens eingeflochten werden, wobei allerdings die formalen Verfahren innerhalb der Rettungsschirme unangetastet bleiben (vgl. Erw. 12 VO (EU) Nr. 472/2013). Die *sekundärrechtliche Flankierung der Rettungsschirme* deutet insofern eine interessante Wandlung an. Dabei kodiert die Verordnung einerseits Regelungen für Mitgliedstaaten, die finanzielle Hilfen aus den Rettungsschirmen erhalten, für die eine »verstärkte« Überwachung gelten soll (vgl. Erw. 5 VO (EU) Nr. 472/2013). Andererseits werden zugleich die mit den Rettungsschirmen erprobten Herrschaftsmechanismen, wie sie insbesondere in den Memoranden zum Ausdruck kommen, in Form *makroökonomischer Anpassungsprogramme* als sekundärrechtliches Äquivalent im Rechtsrahmen der Union etabliert. Insofern findet mit der Verordnung (EU) Nr. 472/2013 eine Verschränkung der intergouvernementalen mit den suprastaatlichen Reformmaßnahmen der reaktiven Krisenbewältigungspolitik statt.

Konkret benennt die Verordnung zwei Fälle, in denen eine *verstärkte Überwachung* eingeleitet wird. Demnach umfasst ihr Adressatenkreis einerseits jene Mitgliedstaaten, die Finanzhilfen ersuchen oder erhalten, sowie andererseits Mitgliedstaaten, die von »gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität oder die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen betroffen oder bedroht sind [...]« (Art. 1, Abs. 1 VO (EU) Nr. 472/2013; vgl. auch Art. 2, Abs. 3 VO (EU) Nr. 472/2013) Dabei obliegt es der Kommission, einen solchen Fall gravierender Schwierigkeiten festzustellen (vgl. Art. 2, Abs. 1 VO (EU) Nr. 472/2013). Als Bewertungsgrundlage dienen das MIP-Scoreboard, gegebenenfalls sich hieraus ergebene eingehende Überprüfungen sowie umfassende Bewertungen der Kreditaufnahmekonditionen, des Tilgungsprofils, der Robustheit des Haus-

haltsrahmens, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die Bedeutung der Schuldenlast und schlussendlich die Gefahr eines Übergreifens schwerer Spannungen im Finanzsektor auf die Haushaltsposition des betreffenden Mitgliedstaats (vgl. Art. 2, Abs. 1 VO (EU) Nr. 472/2013). Der Einbezug des Rates im Prozess der Beschlussfassung über die Anwendung einer verstärkten Überwachung ist in der Verordnung nicht vorgesehen. Im Einklang mit dem SWP ist ein Mitgliedstaat, der unter verstärkter Überwachung steht, aufgefordert,

»nach Abstimmung und in Zusammenarbeit mit der Kommission, die in Verbindung mit der EZB, den Europäischen Aufsichtsbehörden, dem ESRB und gegebenenfalls dem IWF handelt, Maßnahmen [zu ergreifen], mit denen die Ursachen bzw. potenziellen Ursachen der Schwierigkeiten behoben werden sollen.« (Art. 3, Abs. 1 VO (EU) Nr. 472/2013)

Zugleich gelten für den Mitgliedstaat uneingeschränkt die Berichtspflichten nach der Verordnung auch für den Fall, dass kein übermäßiges Defizit vorliegt (vgl. Art. 3, Abs. 2 VO (EU) Nr. 472/2013). Außerdem werden federführend von der EZB in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Systemrisiken (ESRB; s.u.) und anderen europäischen Aufsichtsbehörden Analysen, Stresstests und Bewertungen für den Finanzsektor eines Mitgliedstaates vorgenommen (vgl. Art. 3, Abs. 3 VO (EU) Nr. 472/2013). Weiterhin können die genannten Institutionen zusammen mit der Kommission und gegebenenfalls mit dem IWF regelmäßige Überprüfungsmissionen vornehmen (vgl. Art. 3, Abs. 4 VO (EU) Nr. 472/2013). Wenn die Kommission im Anschluss an eine Überprüfungsmission

»zu dem Schluss kommt, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind und die finanzielle und wirtschaftliche Lage des Mitgliedstaats erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets oder eines seiner Mitgliedstaaten hat, kann der Rat dem betroffenen Mitgliedstaat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit empfehlen, *vorsorgliche Korrekturmaßnahmen* zu ergreifen oder einen *Entwurf eines makroökonomischen Anpassungsprogramms* zu erarbeiten.« (Art. 3, Abs. 7 VO (EU) Nr. 472/2013; Herv. J. G.)

Neben der verstärkten Überwachung wird mit der Verordnung des Weiteren ein Verfahren etabliert, das bei künftigen Hilfsgesuchen durch die Eurostaaten einzuhalten ist. Demnach ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe »Euro-Gruppe«, den Wirtschafts- und Währungskommissar sowie den EZB-Präsidenten unverzüglich in Kenntnis zu setzen, sobald ein Finanzhilfersuch beabsichtigt wird. Erst nach einer von der Kommission vorgelegten Bewertung berät die Arbeitsgruppe »Euro-Gruppe« hierüber und prüft, ob innerhalb des Rahmens »der bestehenden Finanzierungsinstrumente der Union oder des Euro-Währungsgebiets« Möglichkeiten bestehen, bevor der betroffene Mitgliedstaat sich an die potenziellen Kreditgeber – die Rettungsschirme beziehungsweise den IWF – wendet (Art. 5 VO (EU) Nr. 472/2013). Das hiermit verbundene Verfahren lässt den Schluss zu, dass hierüber eine geschlossene Informationskette sichergestellt und zugleich mitgliedstaatliche »Alleingänge« ausgeschlossen werden sollen. Insbesondere was die Beantragung von Finanzhilfen beim IWF betrifft, könnte diese Vermutung nahe liegen. Des Weiteren nimmt Artikel 6 der Verordnung die in den Rettungsschirmen vorgesehenen Be-

wertungsketten vorweg, indem vorgeschrieben wird, dass sobald ein Ersuch eines Mitgliedstaates an einen der Rettungsschirme ergeht, »die Kommission im Benehmen mit der EZB und nach Möglichkeit mit dem IWF die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung des betreffenden Mitgliedstaats und seinen vorhandenen oder potenziellen Finanzierungsbedarf [bewertet].« (Art. 6 VO (EU) Nr. 472/2013) Bereits in den Gründungsverträgen des ESM beziehungsweise der EFSF ist ein solches Verfahren angelegt, das nun in den Rechtsrahmen der Union eingebunden und der eigentlichen Bewertung durch die Organe des Rettungsschirms vorweggenommen wird.

Ähnlich gestaltet es sich auch beim anschließenden Artikel 7, in dem die Regelungen zum *makroökonomischen Anpassungsprogramm* festgehalten sind. Dort heißt es in Absatz 1:

»Ersucht ein Mitgliedstaat einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten oder Drittländer, den EFSM, den ESM, den EFSF oder den IWF um Finanzhilfe¹⁹, erarbeitet er in Übereinstimmung mit der Kommission, die im Benehmen mit der EZB und gegebenenfalls mit dem IWF handelt, einen Entwurf eines makroökonomischen Anpassungsprogramms, das sich auf die Wirtschaftspartnerschaftsprogramme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 stützt sowie diese ersetzt und auch jährliche Haushaltsziele enthält.«

Anschließend muss der Rat das makroökonomische Anpassungsprogramm – auf Vorschlag der Kommission – billigen,²⁰ wobei die Kommission sicherzustellen hat, »dass das von der Kommission im Namen des ESM oder der EFSF unterzeichnete *Memorandum of Understanding* in vollem Einklang mit dem vom Rat gebilligten makroökonomischen Anpassungsprogramm steht.« (Art. 7, Abs. 2 VO (EU) Nr. 472/2013; Herv. J. G.) Im Umkehrschluss bedeutet eine solche Konditionalität, dass die Memoranden durch die parallele Erarbeitung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms auf sekundärrechtlicher Grundlage des Two-Packs selbst eine Art rechtliche Legalisierung erfahren. Die Kommission ist nach dem Beschluss über die entsprechenden Programme und Vereinbarungen wiederum Hauptakteurin der Überwachung, die sie »im Benehmen mit der EZB und gegebenenfalls mit dem IWF« (Art. 7, Abs. 4 VO (EU) Nr. 472/2013) ausführt. Bemerkenswert sei zudem, dass hier die viel kritisierte Troika durch die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 quasi in das EU-Sekundärrecht überführt wurde, auch wenn weder der Name »Troika« noch der Euphemismus »die Institutionen« direkt genannt werden. Weiter heißt es im besagten Artikel, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission die Feststellung treffen kann, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem makroökonomischen Anpassungsprogramm nicht erfüllt,²¹ woraufhin der betreffende Mitgliedstaat wiederum im Benehmen mit der oben genannten »Troika« (insb. der

19 Vorsorgliche Finanzhilfen oder solche zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten fallen nicht unter diese Bestimmung (vgl. Art. 7, Abs. 12 VO (EU) Nr. 472/2013).

20 Abstimmungsberechtigt im Rat sind lediglich Mitgliedstaaten des Euro ohne Berücksichtigung der Stimmen des die Abstimmung betreffenden Mitgliedstaats, wobei eine qualifizierte Mehrheit erreicht werden muss (vgl. Art. 15 VO (EU) Nr. 472/2013).

21 Wobei es zu berücksichtigen gilt, dass »hinreichende Mittel für grundlegende Politikbereiche, wie Bildung und Gesundheit, bereitgestellt werden müssen.« (Art. 7, Abs. 7 VO (EU) Nr. 472/2013)

Kommission) Maßnahmen ergreift, »um die Märkte zu stabilisieren und seinen Finanzsektor funktionsfähig zu erhalten.« (Art. 7, Abs. 7 VO (EU) Nr. 472/2013) Für den Fall, dass die Umsetzung des Anpassungsprogramms aufgrund ungenügender Verwaltungskapazitäten oder anderer erheblicher Probleme ins Stocken gerät, besteht zudem die Möglichkeit, die Kommission um »technische Hilfe« zu ersuchen (vgl. Art. 7, Abs. 8 VO (EU) Nr. 472/2013). Entsprechende Expert*innengruppen, zusammengesetzt aus Mitarbeiter*innen der Kommission, einzelner Mitgliedsstaaten, anderer EU- oder »einschlägige[r] internationale[r] Institutionen«, können durch die Kommission zusammengestellt und in den betreffenden Mitgliedsstaat entsandt werden (vgl. ebd.). Zugleich kann »[d]ie technische Unterstützung [...] die Einsetzung eines im betreffenden Land ansässigen Vertreters sowie von Unterstützungspersonal beinhalten, die die Behörden in Fragen der Durchführung des Programms beraten.« (Ebd.) Übersetzt bedeutet dies, dass durch die Verordnung die Möglichkeit geschaffen wird, einen »europäischen Statthalter« – die Ähnlichkeit zum EZB-Vorschlag des »Enforcement Officers« ist augenscheinlich – einzusetzen, der die Einhaltung des makroökonomischen Anpassungsprogramms vor Ort überwacht. Zugleich steht der Rückkehr zur »SWP-Normalität« nach erfolgreicher Umsetzung des makroökonomischen Anpassungsprogramms eine weitere Hürde im Weg: Erst wenn 75 % der aus den Rettungsschirmen erhaltenen Finanzhilfen zurückgezahlt wurden, erlischt die oben dargestellte verstärkte Überwachung eines Mitgliedsstaats, allerdings auch nur dann, wenn die Kommission keine Verlängerung aufgrund anhaltender Finanzinstabilität oder in Sorge um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beim Rat beantragt hat, der innerhalb von zehn Tagen im RQMV-Verfahren einen entsprechenden Kommissionsantrag zurückweisen muss, um die verstärkte Überwachung zu beenden (vgl. Art. 14, Abs. 1 VO (EU) Nr. 472/2013). Auch kann die Kommission nach Abschluss des Anpassungsprogramms, bei anhaltender verstärkter Überwachung, Empfehlungen zu weiteren Korrekturmaßnahmen erlassen, die im RQMV-Beschlussverfahren als vom Rat angenommen gelten, falls dieser jene Empfehlungen nicht binnen zehn Tage ablehnt (vgl. Art. 14, Abs. 4 VO (EU) Nr. 472/2013).

Insgesamt bildet der geschaffene Rahmen der makroökonomischen Anpassungsprogramme im Sinne der dargestellten Verordnung (EU) Nr. 472/2013 und der hiermit verbundenen beziehungsweise ihr vorausgehenden verstärkten Überwachung das einflussreichste Instrumentarium unter den neu geschaffenen sekundärrechtlichen Regelungen und stellt somit die *höchste Eskalationsstufe des Kriseninterventionismus* im ordentlichen EU-Vertragsrahmen dar, dem zugleich alle anderen Instrumente der weiteren Six- und Two-Pack-Verordnungen nachgeordnet sind (vgl. Art 10-13 VO (EU) Nr. 472/2013).

7.4 Aufbau einer (impliziten) Finanzstabilisierungsverfassung

Neben der Implementierung einer außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung und der Fortentwicklung der vertragsbasierten Fiskal- und Wirtschaftsverfassung lässt sich im Rahmen der reaktiven Krisenbewältigungspolitik ein dritter Konstitutionalisierungsprozess identifizieren, der sich im Aufbau einer (impliziten) Finanzstabilisierungsverfassung ausdrückt. Im Zentrum dieser neuen – an vielen Stellen ungeschriebenen und deshalb auch impliziten – Finanzstabilisierungsverfas-