

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

9.3 Der EU-Staatlichkeitsausbau zwischen Ambition und Stagnation

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

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

grationsvertiefung eintritt, wobei das Parlament mit seinen langfristigen Reformvorschlägen und hier insbesondere jenen zur Stärkung der ›politischen Union‹ weit über die konkreten Initiativen der Kommission hinausweist. Unverkennbar in den Papieren und Vorschlägen von Kommission und Rat ist aber auch, dass die eingangs attestierte Funktionskrise der EWWU hierin immer stärker in den Fokus der Auseinandersetzung rückt. Waren es zu Beginn der Euro-Krise noch die Verfehlungen der Mitgliedstaaten, welche die Krise ausgelöst hätten und eine zu lasche europäische Überwachung der Fiskalpolitiken (als light-Version der Funktionskrise) attestiert wurde, gerieten mit den Berichten der vier (2012) und fünf Präsidenten (2015) immer stärker auch die weiteren funktionalen Zusammenhänge einer Währungs- und Wirtschaftsunion ins Bewusstsein, die schlussendlich in die übergeordnete Diskussion um die »Zukunft Europas« (2017) eingebettet wurden.

Die skizzierte Entwicklung verweist letztlich auch noch einmal im Besonderen auf Veränderungen in den europäischen Kräfteverhältnissen, die sich im Laufe des letzten Jahrzehnts seit Ausbruch der transatlantischen Finanzkrise vollzogen haben. Mit abnehmender Intensität der Euro-Krise sind diese ab 2015 zunehmend von zwei Diskurssträngen im gesellschaftlichen Kräftefeld geprägt, die sich einerseits in der einsetzenden Diskussion um die ›Vollendung der EWWU‹ als ein potenzielles politisches Projekt insbesondere proeuropäischer Kräfte – wie es beispielsweise in den Parlamentsentschlüssen im Frühjahr 2017 Ausdruck findet – sowie andererseits im Kontext der Krise des europäischen Grenz- und Migrationsregimes und des Brexits in einer weiteren Diskursverschiebung nach rechts zeigen. Vor diesem Hintergrund sind es abermals auch strategische Suchprozesse im Inneren des neoliberalen Hegemonieprojekts, welche die ambitionierten Reformvorschläge bei gleichzeitig stagnierendem Staatlichkeitsausbau erklären helfen.

Nach dem Allianzwechsel der autoritären Fraktion im neoliberalen Hegemonieprojekt zu den moderat-neoliberalen Kräften prägten letztere die Bewältigungsmaßnahmen und leitbildlichen EUSA-Papiere der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus. Es war ihre Strategie der angestrebten nachholenden Hegemonialisierung, die in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus insgesamt eine stärkere Orientierung auf proeuropäische Akteur*innen aller Hegemonieprojekte begründete. Durch die Stimulierung eines Diskurses über die Vollendung der EWWU gelang es dabei, erneut einen Orientierungspunkt in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen zu setzen, der auch von Akteur*innen des proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekts aufgegriffen wurde. Die Debatte um die Vollendung der EWWU, ab 2017 zusätzlich eingebettet in die Frage nach der »Zukunft Europas«, bot in diesem Sinne durchaus das Potenzial eines neuen politischen Projekts, das je nach Ausgestaltung sogar einen gegenhegemonialen Impuls hätte setzen können. Für proeuropäisch-soziale Akteur*innen stellen hierbei der Aufbau einer demokratischen Europäischen Wirtschaftsregierung, die Anwendung einer expansiven Fiskalpolitik statt Austerität und die Etablierung einer Sozialunion (vgl. Busch 2017) die thematischen Bezugspunkte einer vollendeten EWWU dar. Diese drei Forderungen kumulieren letztlich in der Diskussion um eine genuin-europäische Fiskal- und letzten Endes auch Transferunion, deren Etablierung als Krisenbewältigungslösung propagiert wurde und beginnend mit der Diskussion um den Fünf-Präsidenten-Bericht erneut auch in den gesellschaftlichen Diskur-

sen einen größeren Platz einnehmen konnte. Trotz wahrnehmbarer öffentlicher Diskussionen um die EWWU-Vollendung, wie sie sich beispielsweise im Aufruf französischer Ökonomen für einen ›Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone‹ (Hennette et al. 2017), in Debattenbeiträgen aus dem Feld gewerkschaftlicher Akteur*innen (vgl. bspw. Busch et al. 2017) und der Unterstützung progressiver Parteien für ein erweitertes fiskalpolitisches Reformprogramm (vgl. u.a. Biegoń et al. 2018; Hacker & Koch 2017), die mittlerweile beispielsweise in Portugal (2015) und in Spanien (2018) die Regierungsgeschäfte übernommen hatten, zeigte, kristallisierte sich dennoch mit dem Fünf-Präsidenten-Bericht und dem Weißbuch zur Zukunft Europas kein tragfähiger gesellschaftlicher Kompromiss oder gar Konsens heraus. Dies liegt letztendlich – wie bereits in den vorausgegangenen Krisenphasen sichtbar wurde – in der Multiskalarität des EU-Staatlichkeits-Zivilgesellschafts-Komplex begründet, durch die auf europäischer Ebene ein Ungleichgewicht in den Kräfteverhältnissen entsteht. Dieses deutet sich in der weiterhin mehrheitlichen Ablehnung weitreichender materieller Zugeständnisse auf dem Weg zu einer umfassenden Fiskal- und insbesondere einer Transferunion in den ›nördlichen‹ Mitgliedstaaten an, die am Leitbild der Stabilitätsunion festhalten (vgl. Hacker & Koch 2017, 4; Biegoń et al. 2018, 12f.). Das Ungleichgewicht zeigt sich dabei beispielsweise auch in neuen, den EU-Institutionen vorgelagerten Koordinations- und Austauschzusammenhängen wie der ›New Hanseatic League‹, einem informellen Zusammenschluss der Finanzminister*innen Dänemarks, Estlands, Finnlands, Irlands, Lettlands, Litauens, der Niederlande und Schwedens (vgl. Finish Ministry of Finance o.J.). Die ›Neue Hanse‹ positioniert sich deutlich auf der Seite stabilitätsorientierter Reformvorschläge zur Stützung des Status quo und gegen einen weitreichenden fiskal- und wirtschaftspolitischen Ausbauprozess der EU-Staatlichkeit und stützt in diesem Sinne die grundsätzliche Position der deutschen Bundesregierung (vgl. Gunttrum 2019), der aufgrund der tradierten intergouvernementalen Aushandlungsstrukturen in der EU (Frankreich-Deutschland) bei der Formulierung eines tragfähigen Kompromisses eine entscheidende Rolle zufällt. Dem deutschen Ansatz der Stabilitätsunion steht der französische Ansatz einer suprastaatlichen Kompetenzausweitung gegenüber, der auch von Macron in seinem Präsidentschaftswahlkampf und insbesondere seiner ›Initiative für Europa‹ prominent herausgestellt wurde (vgl. Schneider & Syrovatka 2017, 656) und von den mediterranen Mitgliedstaaten unterstützt wird (vgl. Hacker & Koch 2017, 3). Auf dieser Grundlage sind letztlich auch die europäischen Kräfteverhältnisse sowie etwaige Umsetzungsmöglichkeiten und Reformblockaden innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles zu bewerten. Dies einerseits vor dem Hintergrund eines zunehmenden Auseinanderdriftens der ökonomischen Interessen Frankreichs und Deutschlands (vgl. Schneider & Syrovatka 2017; Sablowski 2015, 582) sowie andererseits einer generellen Diskursverschiebung nach ›rechts‹, die sich bereits während der Hochphase der Euro-Krise in einer zunehmenden Radikalisierung am rechten Rand der konservativen Hegemonieprojekte fast überall in der EU anbahnte (s.o.) und sich im Kontext der sich parallel zur Diskussion um die EWWU-Vollendung verdichtenden *Krise des europäischen Grenz- und Migrationsregimes* (vgl. Tsianos & Kasperek 2015) weiter verschärfen sollte. Diese ›neue‹ Krise schwelte zwar bereits seit Jahren latent, manifestierte sich jedoch erst 2015 in einer umfassenden politischen Krise. Nach einer Reihe von Tragödien, insbesondere im Mittelmeer, rückte die teilweise katastrophale humani-

täre Lage an den europäischen Außengrenzen und die anhaltenden Fluchtbewegungen aus dem Nahen Osten und Afrika immer stärker in den medialen Fokus und lösten nicht zuletzt in den EU-Binnenstaaten ohne Außengrenze einen politischen Druck seitens der linksliberalen Öffentlichkeit aus (für Deutschland vgl. Georgi 2016, 191). Vor diesem Hintergrund entschied die deutsche Bundesregierung im Sommer 2015, die Weiterreise Geflüchteter von den Außengrenzen und den europäischen Hotspots nach Deutschland zu gestatten (vgl. ebd.). Hierbei verdichtete sich in Deutschland ein Kräfteverhältnis, in dem die »Strategien des proeuropäisch-sozialen und des linksliberal-alternativen Hegemonieprojekts mit denen des neoliberalen koinzidierten« (Buckel et al. 2018, 66). Die Ereignisse und Entwicklungen des Sommers 2015 riefen zugleich allerdings im konservativen und auch im national-sozialen Hegemonieprojekt »eine massive, chauvinistische Gegenbewegung dieser Projekte aus, vor allem der völkischen Fraktion des konservativen Projekts.« (Ebd.) Gesetzesverschärfungen, Ausbau des Grenzschutzes und der EU-Grenzschutzagentur Frontex sowie das Aussetzen des Schengen-Abkommens waren das Ergebnis des wachsenden Einflusses der benannten Kräfte nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen EU-Mitgliedstaaten (vgl. ebd.).

Die Krise des Migrations- und Grenzregimes markierte dabei abermals eine Funktionskrise der EU-Staatlichkeit, die sich am »hegemonialen Projekt des ›Migrationsmanagements‹« (ebd., 65) abarbeitete, »dessen Rationalität – Transnationalisierung plus utilitaristische Steuerung – auf die Kräfte des neoliberalen Hegemonieprojekts zurückzuführen ist.« (Ebd.) Nach der Krise der finanzmarktdominierten Akkumulation, der Funktionskrise der neoliberalen EWWU, ist es nun erneut eine politische Krise, die sich auf ein vom neoliberalen Hegemonieprojekt maßgeblich vorangetriebenes »politisches Projekt« richtete und sich in Form der Krise des europäischen Grenz- und Migrationsregimes offenbarte. Es ist demnach eine dreifache Herausforderung, vor der die Akteur*innen des neoliberalen Hegemonieprojekts in dieser Phase stehen: die Funktionskrise des Grenz- und Migrationsregimes, deren Parallelität zur Diskussion um die EWWU-Vollendung und letztlich die Diskursverschiebung nach rechts, in der es den rechten Akteur*innen gelingt, die gesellschaftlichen Diskurse »mit[zu]bestimmen und auf die etablierten Entscheidungsträger Druck aus[zu]üben, also indirekt auf die politische Agenda ein[zu]wirken.« (Bieling 2017, 557) Dies verdeutlicht nicht zuletzt auch der Brexit, der maßgeblich von rechts-konservativen Kräften protegiert wurde, oder die Konsolidierung der Regierungsparteien PIS in Polen und Fidesz in Ungarn, welche die gewachsene Anschlussfähigkeit rechter Parteien und ihrer illiberalen Demokratieverständnisse überall in der EU illustriert.

Vor diesem Hintergrund lassen sich dementsprechend auch die Synthetisierungsversuche verstehen, die im Kontext der EWWU-Vollendungsdiskussion und insbesondere in dem beabsichtigten Einstieg in den Aufbau einer genuinen Fiskalunion sichtbar werden. Grundlage hierfür ist eine stärkere Orientierung der neoliberalen Kräfte auf Akteur*innen anderer proeuropäischer Hegemonieprojekte, denen gegenüber wahrnehmbare Konzessionen in Form des BICC und der Budgetlinien des Fiskal-Two-Packs gemacht werden. Gleichzeitig werden diese Aktivitäten aber in die neoliberale Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin einzuordnen und die institutionell-angestrebten Reformvorschläge zum Aufbau der politischen Union möglichst weitgehend einzugrenzen versucht. Solche Maßnahmen stünden letztlich in einem

Widerspruch zu Leitbildern der Akteur*innen der autoritär-neoliberalen Fraktion und wären vor dem Hintergrund des Rechtsrucks und der leitbildlichen Orientierungen der Stabilitätsunion-Fraktion unter den Mitgliedstaaten nur schwer durchzusetzen. Es ist hier demnach eine *Strategie der Einhegung* am Werk, mit der sich bemüht wird, proeuropäische Kräfte hinter dem neoliberalen Hegemonieprojekts zu vereinen. Narrativ geschieht dies – ähnlich wie am Ausgangspunkt der Euro-Krise – in einem erneuerten Rettungsdispositiv, in dessen Zentrum aufgrund seiner Infragestellung von rechts abermals der Fortbestand des gesamten europäischen Integrationsprojekts zu garantieren ist. Exemplarisch hierfür steht der identifizierte Kommunikationsansatz des Kommissionsweißbuchs.

In der beschriebenen Phase des stagnierenden Staatlichkeitsausbaus ab 2017 wird demnach insgesamt erneut ein eher reaktiver Politikmodus im Inneren der EUSA und ihrer dominanten Akteur*innen sichtbar, wie er sich bereits ganz zu Beginn der Euro-Krise zeigte. Begünstigt durch die politischen Fokusverschiebungen auf die Migrationspolitik und ab 2016 zusätzlich auf den Brexit führte dies zur weitestgehenden Stagnation des EU-Staatlichkeitsausbaus im Kontext der Wirtschafts- und Währungsunion, auch wenn die neoliberalen Kräfte stärker auf proeuropäische Akteur*innen anderer Hegemonieprojekte angewiesen scheinen als zuvor. Trotzdem muss schlussendlich in diesem Sinne auch die Strategie nachholender Hegemonialisierung als – vorerst – gescheitert gelten. Ein tragfähiger gesellschaftlicher Konsens über die ›Zukunft der EU‹ und die ›Vollendung der EWWU‹ kristallisierte sich jedenfalls bisher nicht heraus.