

sich in der beschriebenen Zeitspanne vom Sommer 2012 bis zur Einsetzung der neuen Kommission in 2014 aus analytischer Perspektive schließlich ein Wechsel von der Phase des reaktiven hin zur *Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus*, der sich an der von Juncker ausgegebenen Devise »Vertiefung durch Handeln« orientieren sollte.

## 8.2 »Vertiefung durch Handeln« als neue Devise

Mit der Vorlage des sogenannten Fünf-Präsidenten-Berichts versuchte die neue Kommission um Jean-Claude Juncker die Vertiefungsdiskussion ab 2015 erneuert zu beleben. Der dem Bericht zugrundeliegende Stufenplan für künftige Reform- und Ausbaumaßnahmen gibt dabei in der ersten Stufe die Devise »*Vertiefung durch Handeln*« aus. Unter dieser Maxime sollten bis Juni 2017 konkrete Vertiefungsschritte unternommen werden, die »auf vorhandenen Instrumenten aufbauen und die bestehenden Verträge bestmöglich nutzen.« (Juncker et al. 2015b, 5) In der kurzfristigen Perspektive zielte der Bericht vor diesem Hintergrund auf neue Impulse für Konvergenz, Beschäftigung und Wachstum, die Einsetzung eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses sowie einer Neugestaltung des Europäischen Semesters, wodurch nicht zuletzt eine stärkere parlamentarische Kontrolle erreicht werden solle (vgl. ebd., Anhang 1). In der sich anschließenden zweiten Stufe (ab 2017) schlugen die Präsidenten die Formalisierung und Stärkung des Konvergenzprozesses, die Einrichtung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion sowie die Überführung des ESM in den Unionsrechtsrahmen und die Einführung eines euroraumweiten Schatzamtes vor (vgl. ebd.). Die Verwirklichung der Stufe zwei solle bis spätestens 2025 erreicht werden, sodass an deren Ende »eine vertiefte und echte WWU – ein Hort der Stabilität und des Wohlstands für alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten [steht], die eine gemeinsame Währung miteinander teilen.« (Ebd., 6)

Nachdem bereits im Jahr 2012 die Kommission langsam wieder zur Hauptakteurin der EUSA-internen Leitbildproduktion wurde, kommt diese Rückeroberung des Terrains auch im Fünf-Präsidenten-Bericht zum Ausdruck. Lag die Verantwortung für die Formulierung von Aktions- und Fahrplänen zuvor noch beim Präsidenten des Europäischen Rates (Task-Force- & Vier-Präsidenten-Bericht), entstand der nun vorgelegte Bericht unter Federführung des Kommissionspräsidenten Juncker. Dieser wurde vom Euro-Gipfel im Oktober 2014 ersucht,

»in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Euro-Gipfels, dem Präsidenten der Euro-Gruppe und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank die nächsten Schritte in Bezug auf eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet vorzubereiten.« (Euro-Gipfel 2014; vgl. auch ER 2014c, Rn. 4)

Auf der informellen Tagung des Europäischen Rates im Februar 2015 legten die benannten vier Präsidenten den Staats- und Regierungschefs eine erste »Analytische Note« vor, die als »eine Art Standortbestimmung« (Juncker et al. 2015a, 1) dienen sollte. Die Note wirft zuerst einen Blick zurück auf die Euro-Krise, die sie als eine – teilweise parallele – Abfolge vierer Krisen beschreiben: Ausgangspunkt sei die Finanzkrise (I) gewesen, in deren Folge einige Mitgliedstaaten Bankenrettungspakete geschnürt hät-

ten, die zugleich die Haushaltsposition verschlechtern haben. Diese negativen Auswirkungen werden auch den Konjunkturprogrammen attestiert, die in einigen Mitgliedstaaten zur Abfederung der Krisenauswirkungen lanciert wurden. Neben diesen Krisenfolgen diagnostizieren die vier Präsidenten aber zugleich die Nichteinhaltung der SWP-Regeln, die in der Gesamtschau schließlich in der Staatsverschuldungskrise (II) mündeten. Eine weitere Krise stelle in der Erzählung der fünf Präsidenten jene der zum Teil fehlenden Wettbewerbsfähigkeit dar (III), die auf einen Mangel an Struktur-reformen seit der EWWU-Schaffung hindeute. Schließlich wird eine Krise der Märkte (IV) beschrieben, die sich in einer fehlenden Marktdisziplinierung der Euro-Staaten – vor dem Krisenausbruch – gezeigt habe. Insofern basiert der Bericht auf dem punktuell erweiterten Krisennarrativ (Haushaltspositionen in Folge der Finanzkrise & Schuldzuweisung an die Finanzmärkte) vom Ausgangspunkt des reaktiven Staatlichkeitsausbaus in der Euro-Krise.

Trotz der getroffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen zeichnen die Präsidenten in ihrer Ist-Analyse ein düsteres Bild, das einen entsprechenden Handlungsdruck evozieren soll:

»Eine hohe Verschuldung, eine hohe Arbeitslosigkeit und erhebliche Hindernisse für die Entstehung flexibler Märkte schwächen das Wachstumspotenzial der Länder [...]. Eine hohe Verschuldung wirkt sich in der Regel negativ auf das Wachstum aus [...], ein langsames Wachstum und eine geringe Inflation wiederum erschweren es einem Land, seinen Schuldenstand zu verringern und auf diese Weise seine Krisenresistenz und Nachhaltigkeit zu stärken. Somit könnte es sich für einige hochverschuldete Länder des Euro-Währungsraums mit geringen Potenzialwachstumsraten als besonders schwierig erweisen, ihre Schuldenstände schnell abzubauen. Sollen Widerstandsfähigkeit gegenüber Schocks und Potenzialwachstum erhöht werden, müssen nationale Strukturreformen weiter vorangetrieben werden« (ebd., 8),

so das Fazit. Untermauert wird diese Forderung anhand dreier Beispiele: So seien laut internationalen Indikatoren die Arbeits- und Produktmärkte zu rigide und das wirtschaftliche Umfeld nicht so ausgestaltet, dass Unternehmensneugründungen begünstigt würden. Außerdem käme außer Finnland kein weiterer Euro-Staat unter die Top Ten im Weltbank-Ranking der wirtschaftsfreundlichsten Staaten (vgl. ebd.). Kurzfristig sei es deshalb wichtig, »eine in sich schlüssige Strategie umzusetzen, beruhend auf dem ›magischen Dreieck‹ aus Strukturreformen, Investitionen und Haushaltsdisziplin, und dabei wirksame Verpflichtungen zu wachstumsfördernden Strukturreformen im Euro-Währungsgebiet zu erreichen.« (ebd., 9; Herv. J. G.) Die wortschöpferische Ähnlichkeit dieses neuen magischen Dreiecks zum klassischen magischen Viereck der Wirtschaftspolitik (hoher Beschäftigungsstand, stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum) scheint nicht von ungefähr. Allerdings kannte bereits das »magische« Viereck das Problem der Zielerreichung, da aufgrund der gegenseitigen Interdependenzen nicht alle Ziele im selben Maße erreichbar sind. In dieser Analogie ist auch das neue »magische« Dreieck mit Zielkonflikten behaftet, die sich beispielsweise darin äußern, dass staatliche Investitionstätigkeiten dem Ziel der Haushaltsdisziplin zuwiderlaufen können. Ebenso kann sich die Umsetzung von Strukturreformen, die unter Umständen einen monetären Ressourcenein-

satz erfordern, negativ auf die Haushaltsbilanz auswirken. Dass sich die handelnden Akteur\*innen darüber bewusst sind, zeigt sich in jenen Maßnahmen, die dem Fünf-Präsidenten-Bericht vorausgingen und auf eine Intensivierung der Investitionstätigkeit zielten:

Tabelle 27: Kommissionsmaßnahmen zur Intensivierung der Investitionstätigkeit (2014/15)

Datum	Initiative	Art	Status
02.11.2014	<i>Investitionsoffensive</i>	Mitteilung	Umsetzung in 2015 und 2016
13.01.2015	<i>Fonds für strategische Investitionen</i>	VO-Vorschlag	VO (EU) 2015/1017
10.02.2015	<i>Flexibilität im SWP</i>	Mitteilung	Umsetzung in 2016

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der neue wirtschaftspolitische Dreiklang – Juncker selbst spricht auch gerne vom »tugendhaften Dreieck« (KOM 2016c, 2016e; vgl. auch KOM 2016f) – markiert zugleich ein erneutes Austarieren zwischen den beiden Polen der Schuldenproblematik und der Wettbewerbsfähigkeit zugunsten der Letzteren. Neben den angemahnten Strukturreformen auf Ebene der Mitgliedstaaten fordern die vier Präsidenten die Vertiefung des Binnenmarktes, die sich einerseits in einer höheren Arbeitnehmer\*innenmobilität zeigen sollte sowie im Aufbau einer Kapitalmarktunion (vgl. ebd.). Weitere Hinweise – insbesondere auch eine »Vision« für die EWWU-Vollendung – zur EWWU-Vertiefung fehlen in der Februar-Note hingegen komplett.

Diese werden erst im eigentlichen Bericht (Juni 2015) präsentiert, in deren Erarbeitung auch der Präsident des Europäischen Parlamentes eingebunden war. Überraschend »ehrlich« findet hierbei die Problemdarstellung statt. So bietet die EWWU

»momentan das Bild eines Hauses, an dem jahrzehntelang gebaut wurde, das aber nur teilweise fertiggestellt ist. Mitten im Sturm mussten Mauern und Dach rasch befestigt werden. Jetzt ist es höchste Zeit, die Fundamente zu verstärken und die WWU zu dem zu machen, was sie eigentlich sein sollte: ein Ort des Wohlstands, der auf einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und stabilen Preisen beruht, sowie auf einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt angelegt ist« (Juncker et al. 2015b, 4),

so die Vision der nun fünf Präsidenten. Weiter heißt es an anderer Stelle selbstkritisch:

»Auf dem Höhepunkt der Krise mussten weitreichende Entscheidungen oft sehr schnell getroffen werden, manchmal über Nacht. In einigen Fällen wurden zwischenstaatliche Lösungen gewählt, um Entscheidungen zu beschleunigen oder Widerstände zu überwinden. Jetzt ist es an der Zeit, unser politisches Konstrukt zu überdenken und zu konsolidieren und die nächste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen.« (Ebd., 19)

Hierzu greift der Bericht die bereits aus seinen Vorläuferberichten bekannten vier Unionen auf, in denen Fortschritte erzielt werden müssten: Aufbau einer echten Wirtschaftsunion, einer Banken- beziehungsweise Finanzunion, einer Fiskalunion und schließlich

einer politischen Union (vgl. ebd., 5). Nach Jahren der Krise gehe es dabei nun nicht mehr nur um das ›Überleben‹, sondern vielmehr um ein ›Aufblühen‹ der Eurozone (vgl. ebd.). Zugleich verlangt der vorgeschlagene Weg zu einer echten EWWU einen Wandel des Politikmodus. So müsse sich die EWWU

»von einem System der Regeln und Leitlinien für die nationale Wirtschaftspolitik hin zu einem System weitgehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen [wandeln], die größtenteils bereits existieren und diese Aufgabe nach und nach übernehmen können. In der Praxis würde das bedeuten, dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik akzeptieren müssten.« (Ebd.; Herv. J. G.)

Diesen vollmundigen Ankündigungen und blumigen Umschreibungen einer EWWU, die »allen Bürgerinnen und Bürgern ein besseres Leben mit mehr Chancengerechtigkeit ermöglichen« (ebd., 2) solle, folgen aber bei der Beschreibung der konkreten kurz- wie langfristigen Maßnahmen nur wenige ›Taten‹. Auf Grundlage des neuen handlungsleitenden Prinzips der »Vertiefung durch Handeln«, schlagen die Präsidenten vor, dass »[wir] ausgehend vom derzeitigen Steuerungsrahmen, der weiter verstärkt werden sollte, kurzfristig unsere Bemühungen intensivieren [müssen], so dass sich alle in Europa den höchsten Leistungen und den besten Methoden annähern.« (Ebd., 8) Dies stelle die Methode dar, um eine *echte Wirtschaftsunion* zu erreichen, die auf vier Säulen beruhe:

»einem euroraumweiten System von Einrichtungen zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, einer konsequenteren Durchführung der Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, einer größeren Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales und einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb eines umgestalteten Europäischen Semesters.« (Ebd.)

In der Mittel- und Langfristperspektive sollen sich diese Maßnahmen (zusammengenommen als Konvergenzprozess beschrieben) einen verbindlicheren Charakter erhalten und innerhalb des Konvergenzprozesses strenge Standards, die sich auf »Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltung sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik [...] konzentrieren« (ebd., 11), erreicht werden. Die avisierte Vertiefung der *Fiskalunion* orientiert sich am perpetuierten Leitbild verantwortungsvoller Haushaltspolitik als Chiffre für das altbekannte Austeritätsdogma (vgl. ebd., 16). Hierzu schlägt der Bericht kurzfristig (Stufe 1) vor, dass

»der bestehende Steuerungsrahmen durch die Einrichtung eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses gestärkt werden [sollte]. Dieser neue beratende Ausschuss würde die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik, die vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie über die Haushaltsrahmen geschaffen wurden, koordinieren und ergänzen.« (Ebd.)

Mit der Schaffung eines euroraumweiten Schatzamtes (vgl. ebd., 20) schlagen die Präsidenten zugleich eine mögliche Form der infrastrukturellen Voraussetzungen einer gemeinsamen Fiskalpolitik der Euro-Staaten vor, die sich einerseits vom Vorschlag eines Finanzministeriums (vgl. EP 2011c & Van Rompuy 2013b) und zum anderen von der bei der Kommission verorteten Finanzverwaltung (vgl. KOM 2012a) abhebt. Langfristig

sehen die fünf Präsidenten außerdem die Notwendigkeit einer Stabilisierungsfunktion in Form gemeinsamer Haushaltsinstrumente für die Eurozone (vgl. Juncker et al. 2015b, 18). Sie greifen damit die seit langem im Raum stehenden und zum Teil bereits in die Vorläuferberichte eingeflossenen Forderungen nach einer umfassend vergemeinschafteten Fiskalpolitik auf, fallen dabei allerdings abermals weit hinter die Forderungen insbesondere des Europäischen Parlaments (2011c) zurück. Demnach wären Leitprinzipien für eine euroraumweite Stabilisierungsfunktion, dass diese keine Dauertransfers bewirke, sie keine Anreize für eine unsolide Haushaltspolitik biete, sich dabei in den bestehenden Rahmen einfüge und kein klassisches Krisenbewältigungsinstrument (wie bspw. der ESM) sein solle (vgl. Juncker et al. 2015b, 17). Weder eine klassische Fiskalkapazität noch die Möglichkeit von gemeinsamen Staatsanleihen werden im Bericht diskutiert. Insofern fällt der Fünf-Präsidenten-Bericht sogar hinter jenen der vier Präsidenten aus dem Jahr 2012 zurück.

Ähnlich unambitioniert erscheinen die Vorschläge für die *politische Union*. In der ersten Umsetzungsstufe solle die »Schlüsselrolle« der Parlamente gestärkt werden; neben der Neugestaltung des Europäischen Semesters äußert sich dies allerdings abermals nur in weitestgehend informellen Verfahrensfragen (vgl. ebd., 19). Weiterhin solle in der ersten Stufe weiter an der einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen gearbeitet sowie die zwischenstaatlichen Maßnahmen zur Krisenbewältigung schrittweise in den EU-Rechtsrahmen integriert werden, wobei die Überführung des ESM erst in der zweiten Stufe vorgesehen ist (vgl. ebd., 20). Im Unterschied zur Wahrung der Integrität, die durch die Kommission im 2012er »Konzept« zum Ausdruck gebracht wurde, propagiert der Fünf-Präsidenten-Bericht als weitere Maßnahme zur Stärkung der politischen Union eine ausgebauten Steuerungsfunktion für die Euro-Gruppe (vgl. ebd.). So wird vorgeschlagen, kurzfristig die Funktion des Vorsitzenden aufzuwerten und ihm mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen, bevor in der zweiten Stufe über die Einrichtung eines ständigen, hauptamtlichen Vorsitzes zu beraten sei (vgl. ebd.). Dies würde allerdings die Asymmetrien zwischen den Mitgliedern der Währungsunion und den übrigen Mitgliedstaaten der EU weiter verschärfen und wirkt insofern für die Legitimierung und Erhöhung der Rechenschaftspflicht der EWWU auf lange Sicht wenig erfolgsversprechend.

In der Gesamtschau lässt sich demnach festhalten, dass der Fünf-Präsidenten-Bericht einerseits inhaltlich und in seiner Reichweite eher zurückhaltend gestaltet ist; im Vergleich zu den Vorläuferberichten sogar in Teilen hinter diese zurückfällt. Das handlungsleitende Prinzip der »Vertiefung durch Handeln« offeriert ein insgesamt wenig ambitioniertes Reformprogramm, das sich in weiten Teilen lediglich auf veränderte Praxen in bestehenden Politikarrangements beruft. Andererseits – und dies mag die Stärke des Berichts sein – umgeht er so zugleich die einsetzende Reformmüdigkeit und setzt auf eine inkrementelle Fortentwicklung der EWWU.

Der Fünf-Präsidenten-Bericht (Juni 2015) mündete schließlich im Oktober 2015 in einer ersten Kommissionsmitteilung (vgl. KOM 2015c). Eingebettet ist diese in eine Reihe konkreter Maßnahmenvorschläge, die in Anlehnung an das Six- und Two-Pack auch als drittes Economic-Governance-Paket bezeichnet werden können. Anders als bei seinen Vorgängern fällt allerdings auf, dass das Paket lediglich in einem Fall Legislativcharakter aufweist (vgl. KOM 2015g). Das erste größere Maßnahmenpaket der

neuen Juncker-Kommission – es werden zwei weitere folgen – steht demnach exemplarisch für den prozeduralen und inkrementellen Ansatzes des Staatlichkeitsausbaus, der insbesondere auf eine Konsolidierung der Ausbautätigkeiten der Vorjahre zielt. Dieser Prozess zur Konsolidierung der EU-Interventionsstaatlichkeit fokussiert hierbei vornehmlich auf die Staatlichkeitspraxen im Kontext der vertragsbasierten Wirtschafts- und Fiskalverfassung:

Tabelle 28: Drittes Economic-Governance-Paket (Oktober/November 2015)

Initiative	Art	Status
<i>Schritte zur EWWU-Vollendung (inkl. Neugestaltung des Europäischen Semesters und Verfahrensänderungen an der wirtschaftspolitischen Steuerung)</i>	Einleitende Mitteilung	Weitestgehend Umsetzung in 2016*
<i>Nationale Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit</i>	Empfehlung einer Ratsempfehlung	Umsetzung als Ausschüsse für Produktivität**
<i>Fahrplan für die Außenvertretung des Euros</i>	Mitteilung	Lediglich kleinere Veränderungen im Koordinationsablauf
<i>Einheitliche Vertretung im IWF</i>	Vorschlag eines Ratsbeschlusses	Bisher kein Beschluss
<i>Einrichtung eines Europäischen Fiskalausschusses</i>	Beschluss der Kommission	Beschluss (EU) 2015/1937
<i>Programm zur Unterstützung von Strukturreformen</i>	VO-Vorschlag	VO (EU) 2017/825
<p>* Die Bewertung bezieht sich an dieser Stelle auf jene Aspekte (Neugestaltung des Europäischen Semesters &amp; Verbesserungen an der wirtschaftspolitischen Steuerung), die nicht noch einmal gesondert in einer eigenständigen Mitteilung oder einem anderweitigen Beschluss adressiert wurden.</p> <p>** Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität, in: ABl. C349 vom 24.9.2016, S. 1-4.</p>		

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der mit dem Maßnahmenpaket angestoßene Konsolidierungsprozess ist dabei einerseits von einer partiellen Redefinition einzelner Aspekte der reaktiven Krisenbewältigungspolitik geprägt und adressiert überdies andererseits neue wie alte Herausforderungen im Zusammenhang mit der Euro-Krise. Mit ihm ist schließlich ein weiterer Ausbau des Interventionsrahmens verbunden, der sich im Unterschied zum reaktiven Staatlichkeitsausbau unter der Devise »Vertiefung durch Handeln« wesentlich stärker in – wenn auch nicht unwichtigen – Detailoperationalisierung statt an neuen Legislativ- oder größeren Vertragsakten abarbeiten wird und demnach mit abnehmender Krisenintensität unter geringerer Beobachtung der (medialen) Öffentlichkeit steht. Vor diesem Hintergrund sind die Ausbautätigkeiten demzufolge als inkrementell zu bezeichnen.