

### 8.3 Konsolidierung des fiskalpolitischen Regierens

Ausgangspunkt der Reflexionen im Kontext fiskalpolitischen Regierens stellte die trotz lockerer EZB-Geldpolitik weiterhin nur geringe Investitionstätigkeit dar, die zunehmend als Hemmnis für eine schnelle wirtschaftliche Erholung und einen Wirtschaftsaufschwung angesehen wurde (vgl. u.a. Baldi et al. 2014). Die zurückhaltende private Investitionstätigkeit wurde durch die öffentliche Investitionszurückhaltung in Folge der restriktiven Fiskalvorgaben weiter verstärkt (vgl. u.a. Gechert 2015). Die Kommission rief daher die Mitgliedstaaten dazu auf, Anstrengungen zu unternehmen, um die private wie die öffentliche Investitionstätigkeit auszubauen (vgl. KOM 2012a). Die Kommission schien, um dieses Ziel zu erreichen, schon 2012 bereit, nötige Feinjustierungen im Rahmen der Fiskalverfassung zur Anwendung zu bringen. So stellen laut Kommission

»[ö]ffentliche Investitionen [...] einen der einschlägigen Faktoren dar, die es zu berücksichtigen gilt, wenn die Haushaltslage eines Mitgliedstaats im Rahmen des Berichts gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV bewertet wird, der vor Einleitung eines VÜD vorzulegen ist. Seit der letzten Reform des SWP kommt den einschlägigen Faktoren wie öffentlichen Investitionen bei der Bewertung eine wesentlich höhere Bedeutung zu. Unter bestimmten Voraussetzungen kann deren Berücksichtigung dazu führen, dass auf die Eröffnung eines VÜD gegen einen Mitgliedstaat verzichtet wird.« (Ebd., 27)

Weiterhin kündigte die Kommission an, »aus[zu]loten, ob die präventive Komponente weitere Möglichkeiten bietet, Investitionsprogramme bei der Bewertung von Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu berücksichtigen.« (Ebd., 28) Hierdurch eröffnete die Kommission letztlich eine Diskussion über eine weniger strikte Anwendung der Defizitregelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (vgl. auch KOM 2015e). Dieser ersten, durchaus überraschenden Ankündigung im Jahr 2012 folgte allerdings schnell die Dämpfung allzu umfassender Erwartungen. So machte die Kommission unmissverständlich klar, dass zwar ein gewisser Interpretationsspielraum innerhalb des SWP nutzbar gemacht werden könne, den es allerdings nicht in dem Sinne misszuverstehen gelte, dass »[s]pezifische Bestimmungen für Investitionsvorhaben [...] mit einer ›goldenen Regel‹ gleichgesetzt werden, die eine unbefristete Ausnahmeregelung für sämtliche öffentliche Investitionen zulassen würde.« (KOM 2012a, 28) Hoffnungen auf eine wirkliche fiskalpolitische Wende weg von einem einseitigen Austeritätsansatz sollten insofern durch die Kommissionsankündigungen nicht genährt werden, zumal es noch bis zum Jahr 2016 dauerte, bis aus der Ankündigung eine veränderte Praxis resultierte (vgl. ECOFIN 2016; WFA 2015a). Diese war eingebettet in ein Set von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stimulierung, die von der neuen Juncker-Kommission im Herbst 2014 lanciert wurden. Ein Teil hiervon ist die sogenannte Investitionsoffensive (vgl. KOM 2014b), durch die der Investitionsflaute begegnet werden sollte.

#### Die Investitionsoffensive

Der Offensive vorausgegangen war Junckers Rede am 15. Juli 2014 vor dem Europäischen Parlament, in der er ankündigte:

»Meine erste Priorität als Kommissionspräsident gilt der *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit* Europas und der *Belebung der Investitionstätigkeit* in Europa, um auf diese Weise neue Arbeitsplätze zu schaffen. Mein Ziel ist es, innerhalb der ersten drei Monate meines Mandats im Rahmen der Überprüfung der Europa-2020-Strategie ein ehrgeiziges Paket zur Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen zu schnüren.« (Juncker 2014, 4)

Dabei verortete sich der neue Kommissionspräsident durchaus in den langen Linien der Vorgängerkommission, indem er anmahnte, dass Wachstum nicht auf Grundlage wachsender Schuldenberge geschaffen werden könne und stattdessen vorschlug, bestehende EU-Instrumente (EIB & Strukturfonds) für einen Investitionsimpuls zu nutzen (vgl. ebd.). Wie genau ein solcher Impuls aussehen solle, führt die Kommission in ihrer Mitteilung vom 2. November 2014 näher aus. Demnach basiert die Investitionsoffensive auf drei Komponenten:

»1.) Mobilisierung von zusätzlichen Investitionsmitteln in Höhe von mindestens 315 Mrd. EUR in den nächsten drei Jahren, um die Wirkung der öffentliche[n] Mittel zu maximieren und private Investitionen zu erschließen, 2.) gezielte Initiativen, durch die sichergestellt wird, dass diese zusätzlichen Investitionen auf die Bedürfnisse der Realwirtschaft abgestimmt sind, und 3.) Maßnahmen zur Verbesserung der Vorhersehbarkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen und zum Abbau von Investitionshemmnissen mit dem Ziel, Europa für Investitionen attraktiver zu machen und so die Auswirkungen der Investitionsoffensive zu vervielfachen.« (KOM 2014b, 3f.)

Kernstück hierbei ist der, vom Europäischen Rat mitgetragene (vgl. ER 2014b & 2014c), Vorschlag zur Schaffung eines neuen *Fonds für strategische Investitionen*, der bereits in der November-Mitteilung detailliert beschrieben (vgl. KOM 2014b) und im Januar 2015 auf Grundlage eines Verordnungsvorschlags der Kommission (2015m) weiter ausgeschärft wurde. Mit der Investitionsoffensive sei die Erwartung verbunden, »an verschiedenen Fronten gleichzeitig zu handeln und dabei sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite der Wirtschaft tätig zu werden.« (KOM 2014b, 3) Die Mitgliedstaaten sollten sich hierbei von dem Grundsatz leiten lassen, dass »Mitgliedstaaten mit haushaltspolitischem Handlungsspielraum [...] mehr investieren« und »Mitgliedstaaten mit eher begrenzten haushaltspolitischen Möglichkeiten [...] investitions- und wachstumsbezogene[n] Ausgaben in ihrem Haushalt Vorrang geben [sollten]« (ebd., 3). Ob eine Investitionsoffensive unter solchen Prämissen allerdings tatsächlich einen markanten Impuls setzen kann, ist eher fragwürdig. Festzuhalten gilt allerdings, dass die herausgestellte Notwendigkeit öffentlicher Investitionstätigkeit sicherlich einen wichtigen Reorientierungstatbestand darstellt. Das grundsätzliche Dilemma der verhaltenen Investitionstätigkeit in der EU, die sich in der Übertragung der Investitionsverantwortung zu einem Großteil auf Private zeigt, lässt sich hierdurch jedenfalls nicht lösen. Gerade die Lehren aus der Finanzkrise sollten aber deutlich gezeigt haben, dass der unterstellte positive Zusammenhang zwischen staatlichem Investitionsverzicht und privater Investitionstätigkeit nicht gegeben ist. Die Finanzkrise selbst ist das Produkt einer Überakkumulation von Kapital, das statt investiv in die Realwirtschaft zur Spekulation auf den Finanzmärkten eingesetzt wurde. Flassbeck & Steinhardt (2018, 184) sprechen in die-

sem Zusammenhang von »funktionslosen Gewinnen«, die man den privaten Akteur\*innen im Goldenen Zeitalter des Neoliberalismus vor Ausbruch der globalen Finanzkrise mit dem Ziel verschafft hatte, dass diese ihre Gewinne reinvestieren, um hierüber neue Nachfrage zu schaffen. Das Ergebnis dieser Strategie sei allerdings als »katastrophal« (ebd., 184) zu bezeichnen. Nun aber, ein halbes Jahrzehnt nach dem Finanzcrash, sollen es genau jene Mechanismen richten, die mit in die Krise geführt haben, um Europa aus seinem Investitionstief zu befreien. Dass auch der öffentliche Anteil an der Investitionsoffensive lediglich ein Placebo ist, wird deutlich, wenn man den Fonds für strategische Entwicklungen genauer betrachtet. Grundlage des Fonds ist eine Garantie von 16 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt, die um weitere 5 Milliarden Euro von der Europäischen Investitionsbank ergänzt wird. Die Haushaltsmittel sollen langfristige Investitionen im Umfang von 240 Milliarden Euro generieren, wohingegen auf Grundlage der EIB-Garantien Finanzmittel in Höhe von 75 Milliarden Euro speziell für KMUs bereitstehen sollen. Entsprechend geht die Kommission von einem Multiplikatoreffekt von 1:15 bei den Fonds-Einlagen aus (vgl. KOM 2014b, 8). Anders als man es erwarten könnte, stellen die EU-Garantien allerdings keine neuen finanziellen Ressourcen dar. Es handelt sich lediglich um eine Umschichtung von bereits zuvor eingeplanten Finanzmitteln für die Finanzierungslinien »Horizont 2020« und »Connecting Europe«. Neu geschaffen werden mit dem Fonds hingegen zwei Instrumente zur Verbesserung des Wirtschaftsregierens. So soll die Sichtbarkeit von künftigen Investitionsvorhaben für Investor\*innen über die Lancierung eines Europäischen Investitionsvorhabenportal (vgl. Art. 15 VO (EU) 2015/1017) erhöht und eine Europäische Plattform für Investitionsberatungen eingerichtet werden (vgl. Art. 14 VO (EU) 2015/1017). Ziel der Plattform sei

»Unterstützung in Form von Beratung bei der Ermittlung, Vorbereitung und Entwicklung von Investitionsvorhaben zu leisten und als zentrale technische Anlaufstelle für die Vorhabenfinanzierungsberatung in der Union zu fungieren. Eine solche Unterstützung erstreckt sich unter anderem auf eine zielgerichtete Unterstützung in Bezug auf den Einsatz technischer Hilfe bei der Vorhabenstrukturierung, die Nutzung innovativer Finanzinstrumente und dem Einsatz öffentlich-privater Partnerschaften sowie gegebenenfalls auf die Beratung zu relevanten Themen mit Bezug auf das Unionsrecht, wobei die Besonderheiten und Bedürfnisse von Mitgliedstaaten mit weniger entwickelten Finanzmärkten zu berücksichtigen sind.« (Art. 14, Abs. 1 VO (EU) 2015/1017)

Die Plattform verweist somit insgesamt auf eine Rationalität, in deren Zentrum ein als Marktakteur agierender staatlicher Investor (»governing through financial markets«; vgl. Braun, Gabor & Hübner 2018) im Unterschied zum Ansatz des investiven Etatismus unter keynesianischen Vorzeichen steht. Dabei solle der staatliche Investor schließlich »im Rahmen d[...]er Offensive verbindlich zusagen, in innovationsträchtigen Schlüsselbereichen [...] viel häufiger innovative Finanzinstrumente heranzuziehen.« (KOM 2014b, 10) Die Plattform und das Investitionsinformationsportal stellen ihrerseits die konkreten Bausteine zum zweiten Ziel der sogenannten Juncker-Offensive dar, mit dem die zielgerichtete Lenkung der Finanzmittel in die Realwirtschaft beabsichtigt werde (s.o.). Schließlich sei mit der Investitionsoffensive drittens die generelle Verbesserung des Investitionsumfeldes beabsichtigt. Innerhalb dieser Komponente »wird angestrebt, für eine bessere Berechenbarkeit der Regulierung zu sorgen, europaweit

Investitionshemmnisse abzubauen und den Binnenmarkt durch Schaffung optimaler Rahmenbedingungen für Investitionen in Europa weiter zu stärken.« (Ebd., 14) Zusammengefasst umfasst diese dritte Komponente die Fokussierung auf weitere Strukturreformen sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten wie auch auf EU-Ebene. Als Ziele gelten hierbei unter anderem effizientere Steuersysteme, intelligenter Regulierung und die Schaffung von verbesserten Wettbewerbsbedingungen insbesondere für KMU (vgl. ebd., 14f.). Im Sinne der dritten Zielkomponente verweist die Investitions-offensive des ausgehenden Jahres 2014 bereits auf zwei weitere zentrale Anliegen der Juncker-Kommission: die aufkommende Binnenmarktagenda (vgl. KOM 2015a) und die Bemühungen zur Schaffung einer Kapitalmarktunion (KOM 2015a & 2015b). Die Kapitalmarktunion kann dabei als eine Art Bindeglied zwischen der Wirtschafts- und der im Aufbau befindlichen Bankenunion sowie dem EU-Binnenmarkt gelten. Sie zielt auf einen eigenständigen europäischen Finanzbinnenmarkt und dient der »Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für alle Unternehmen in ganz Europa (insbesondere KMU) und für Investitionsprojekte, etwa im Bereich Infrastruktur« (KOM 2015a, 5f.). Durch die »Ausweitung und Diversifizierung der Finanzierungsquellen« solle sie »Anleger und Unternehmen oder Projekte mit Finanzierungsbedarf [...] kostengünstiger zusammenbringen« (ebd.) und ist somit als ein Akt des market-buildings zu verstehen, der in seinen Grundfesten wiederum im Kontrast zu den Erfahrungen aus der Finanzkrise steht. Insbesondere, wenn sich die Kommission von einem Kapitalbinnenmarkt die »Neubelebung der Verbriefungsmärkte« oder die Ausweitung der Praxis von »Privatplatzierungen auf breiterer Front« erhofft (vgl. KOM 2014b, 16); kurzum: Finanzialisierung revisited! (Vgl. auch Engelen & Glasmacher 2018) Sind zwar erste, wenn auch nur leichte, Reorientierungen erkennbar, die eine strikte Unterordnung der Fiskalpolitik unter das Austeritätsprimat hinterfragen, werden gleichzeitig deren grundsätzliche Prämissen weiterhin gestützt. Insbesondere die mitgliedstaatlichen Regierungen bleiben an dieser Stelle den bisherigen Krisennarrativen treu. In der Schlussfolgerung des ECOFIN-Rats zur Investitionsförderung wird der Zusammenhang zwischen Investitionen, (angebotsseitigen) Strukturreformen sowie der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen noch einmal explizit herausgestellt: Demnach betonte der Rat,

»dass – als entscheidende Voraussetzung für die Förderung von Investitionen – ein Zusammenhang mit Strukturreformen besteht und dass es gilt, investitionsfreundliche Reformen zu ermitteln, zu fördern und umzusetzen, um europaweit ein günstiges Wirtschaftsumfeld zu schaffen und dabei die länderspezifischen Empfehlungen umfassend zu nutzen« (ECOFIN 2014, 3)

Weiterhin stellt er fest, »dass entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt tragfähige öffentliche Finanzen eine wichtige Rolle bei der Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfelds spielen« (Ebd.).

### **»Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität«**

Bereits Ende 2012 tauchten in Veröffentlichungen der Kommission erste Hinweise dazu auf, die strikten fiskalpolitischen Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufgrund ihrer negativen Auswirkungen in Bezug auf eine rasche wirtschaftliche Er-

holung zu hinterfragen (vgl. KOM 2012a, 27f.; s.o.). Der Prozess einer partiellen Reorientierung in Bezug auf die restriktiven haushaltspolitischen Vorgaben des SWP wurde zugleich in den Debatten um die von Juncker präsentierte Investitionsoffensive noch etwas verhalten aufgegriffen, mündete dann aber schließlich im Februar 2015 in einer Kommissionsmitteilung über die »Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität« (KOM 2015e). Kerngedanke der Mitteilung stellt eine Präzisierung und teilweise sogar Reinterpretation der SWP-Vorgaben dar, ohne hierbei jedoch den legislativen Rahmen des Paktes zu verändern (vgl. KOM 2015e, 3; KOM 2015c, 9f.). Die Kommission führt aus, dass es kein Zufall sei,

»[d]ass der Pakt in Bezug auf die Art und Weise der Anwendung seiner Regeln sowohl im Verlauf der Zeit als auch von Land zu Land eine gewisse Flexibilität vorsieht [...]. Auch wurde Kommission und Rat bewusst innerhalb der vereinbarten Regeln ein Ermessensspielraum belassen, die Beurteilung der Solidität der öffentlichen Haushalte unter Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten vorzunehmen, um Empfehlungen für den sinnvollsten künftigen Kurs auf die jüngsten Entwicklungen und Informationen zu stützen.« (KOM 2015e, 4)

Konkret schlägt die Kommission in der Mitteilung neue Auslegungen für die Berücksichtigung von »Investitionen«, »Strukturreformen« und »Konjunkturlagen« als »einschlägigen Faktoren« (wie es in den Verordnungen offiziell heißt<sup>6</sup>) auf die Bewertung der mitgliedstaatlichen Fiskalpolitiken vor. Dies bedeutet, dass zum Beispiel die Beiträge zum Fonds für strategische Investitionen bei der Haushaltsbewertung und der potentiellen Einleitung eines VÜD nicht berücksichtigt werden sollten (vgl. ebd., 8). Weiterhin offeriert die Kommission den Mitgliedstaaten, vorübergehend – bei Wahrung des 3 %-Defizitziels – vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem Anpassungspfad hierauf abzuweichen, um Investitionen zu tätigen (vgl. ebd., 10), oder wenn sie größere Strukturreformen anstreben (vgl. ebd., 13). Auch für Mitgliedstaaten, die sich in einem VÜD befinden, will die Kommission Strukturreformen künftig stärker bei der Festlegung der Anpassungsfristen berücksichtigen (vgl. ebd., 15). Die Resonanz auf die neuen Auslegungsvorschläge der Kommission war ausgesprochen positiv. Das Europäische Parlament teilt nahezu uneingeschränkt die Ausführungen der Kommission (vgl. EP 2015a, Rn. 16ff.) und selbst der Europäische Rat hatte bereits im Juni 2014 eine Art Freifahrtsschein ausgestellt, indem er schlussfolgerte, dass

»Strukturreformen, die das Wachstum steigern und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern, [...] besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden [sollte], auch durch eine geeignete Bewertung der fiskalischen Maßnahmen und Struk-

6 In der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 wird allgemein darauf hingewiesen, dass konjunkturelle Abschwünge bei der Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen sowie des Schuldenstandskriteriums Rechnung getragen werden solle (vgl. insb. Art. 2). In der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 finden sich neben der konjunkturellen Bewertungskomponente (vgl. insb. Art. 5) des Weiteren in Artikel 2a Hinweise auf die notwendige Berücksichtigung öffentlicher Investitionen sowie einschlägiger Faktoren, die es bei der Umsetzung von Strukturreformen in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen zu beachten gilt.

turreformen unter optimaler Nutzung der in den geltenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthaltenen Flexibilität.« (ER 2014a, Rn. 15)

Entsprechend dieser Leitlinie prüften auch die Fachminister\*innen im Rat die Kommissionsvorschläge wohlwollend und beauftragten den Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) mit weiteren technischen Präzisierungen (vgl. ECOFIN 2015a, 8). Nachdem der WFA (2015a) im November 2015 eine abgestimmte Position vorgelegt hatte, nahm der ECOFIN-Rat diese zur Kenntnis (vgl. ECOFIN 2015b, 14) und billigte schließlich gemeinsam mit der Beauftragung der Überarbeitung des SWP-Code-of-Conducts die neuen Auslegungsmerkmale für den Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. ECOFIN 2016). In diesem Zusammenhang beschlossen die Finanzminister\*innen auch die von der Kommission vorgeschlagene Detailoperationalisierung zur »Festlegung der jährlichen Haushaltsanpassungen in Richtungen auf das mittelfristige Haushaltsziel«. Hierbei handelt es sich im Prinzip um eine nicht-legislative Reform einer der zentralen Ergänzungen durch das 2011er Six-Pack am SWP. Auf der Grundlage der neuen Matrix ergeben sich dabei in »außergewöhnlich schlechten Zeiten« keine erforderlichen Anpassungen; in »guten Zeiten« hingegen sollte die Anpassung – bei einem Schuldenstand über 60 % des BIP und unter der Voraussetzung eines »Wachstums über Potenzial« – bei über einem 1 % liegen (vgl. KOM 2015e).

Überraschend an den Änderungen ist insgesamt, dass sie eine zentrale Stoßrichtung der Six-Pack-Reformen in Ansätzen aushebeln. Waren die 2011er Reformbemühungen insbesondere von dem Ziel getragen, den SWP in seiner »quasi-automatischen« Auslegung zu stärken, wirken die 2016 beschlossenen Flexibilisierungsmaßnahmen genau in die entgegengesetzte Richtung. Dies führt zu neuen Interpretationsspielräumen der Kommission, die hierdurch in ihrer Exekutivfunktion gestärkt wird. Diesen Wandel forcierte die Kommission auch im darauffolgenden Semester 2017. In der einleitenden Mitteilung zu den länderspezifischen Empfehlungen gibt sie die Leitlinie aus, dass die

»Mitgliedstaaten, wenn sie Maßnahmen zur Erreichung der im Rahmen der präventiven Komponente des Pakts empfohlenen Haushaltskorrekturen einleiten, sowohl der Tatsache, dass die Konjunkturerholung gestützt werden muss, als auch den potenziellen Auswirkungen auf die Beschäftigung Rechnung tragen [sollten].« (KOM 2017l, 19)

In diesem Sinne sei die Kommission bereit, »bei künftigen Bewertungen in Fällen, in denen sich große Haushaltskorrekturen besonders signifikant auf das Wachstum und die Beschäftigung auswirken, ihren Ermessensspielraum zu nutzen.« (Ebd., 19) Der Europäische Rechnungshof (2018b, 13) hingegen hegt Zweifel daran, ob »[m]it den von der Kommission beschlossenen Durchführungsbestimmungen und ihren operativen Entscheidungen [...] sichergestellt [ist], dass das Hauptziel der Verordnung erreicht wird.« Der Rechnungshof empfiehlt in seinem Sonderbericht deshalb die »wichtigsten Komponenten des Rahmens [...] auf koordinierte Art und Weise« (ebd., 14) zu verschärfen und somit den neuen Ermessensspielraum der Kommission zurückzudrängen. Der kommissionseigene Beraterkreis des 2015 etablierten Europäischen Fiskalausschusses (ausführlich s.u.) hält dem entgegen: »To be clear, discretion as such is not the issue. What matters is how discretion is exercised: on the basis of economic reflections or other considerations.« (EFA 2017b, 4) Bisher blieb der Ruf der Rechnungsprüfer\*innen



jedenfalls ungehört, wenngleich es nicht auszuschließen ist, dass er im Zuge künftiger krisenhafter Verwerfungen erneut zum Ausgangspunkt neuer politischer Vorstöße werden könnte. Vorerst bleibt an dieser Stelle aber die Feststellung zu wiederholen, nach der dem SWP eine Anpassung unterzogen wurde, die sich in einer inoffiziellen Abkehr vom *orthodoxen* hin zu einem *pragmatischeren Austeritätsverständnis* äußert.

Ein solcher Wandlungsprozess deutet sich auch in jenem Streit an, der innerhalb des Ausführungsorgans des autoritär-intergouvernementalen Gläubigerregimes, der Troika, im Kontext des Phasenwechsels ausbrach. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand dabei die Frage, welchen Effekt Budgetkürzungen auf die Wirtschaftsleistung eines Landes nehmen. »By 2012 a series of IMF studies had shown negative fiscal multipliers greater than one for the periphery countries of Europe, which meant that a 1 % cut in public expenditure led to a greater than 1 % cut in GDP, with no offsetting confidence effects.« (Matthijs & Blyth 2018, 119) Übersetzt bedeutet dieser Zusammenhang, dass bei einer Ausgabenkürzung um einen Euro die Wirtschaftsleistung (ausgedrückt im BIP) um mehr als einen Euro sinkt (vgl. Blyth 2014, 344), was der Annahme entgegensteht, nach der Ausgabenkürzungen positive, mindestens aber ausgleichende Effekte im Bereich der privaten Marktakteure auslösten. Auf den Punkt gebracht, bedeuten die IWF-Annahmen die Diskreditierung der bis dato getätigten reaktiven Krisenbewältigungspolitik, die nicht nur in den Programmländern ein striktes Austeritätsdiktat durchzusetzen suchte, sondern auch in Form der sekundärrechtlichen Normierungen eine strikte Fiskalpolitik protegierte. »In making this challenge [...] the ECB and EC approach to the crisis was attacked from within the Troika itself.« (Matthijs & Blyth 2018, 119) Trotz der Reorientierungen des IWF, die auf einem längeren Reflexionsprozess seit 2008 beruhen (vgl. Ban 2015), hielt die Kommission hingegen an ihren bisherigen Annahmen in Bezug auf die fiskalischen Multiplikatoreffekte fest (vgl. Blyth 2014, 345; vgl. auch KOM 2012c) und fand stattdessen eine andere Begründung dafür, dass sich die Effekte bis dato noch nicht wie erwartet eingestellt hätten: »The Commission argued that, in essence, while the IMF was correct, Troika policies were the right policies, but that the multipliers would have been less than one had it not been for a lot of people talking about the break-up of the euro, which made things worse.« (Matthijs & Blyth 2018, 119) Auch die OECD unterstützte später (2016) die Bewertungen des IWF in Bezug auf die negativen Auswirkungen der Austeritätspolitik (vgl. ebd., 119). Trotz des bröckelnden Blocks strikter Austeritätsbefürworter\*innen bleibt die EU bis heute offiziell auf ihrem Standpunkt stehen. Matthijs & Blyth (2018, 119) gelangen daher zu folgendem Fazit: »[I]f social learning [...] is going on in Europe, it should, we argue, be understood as a process where the wrong lessons seem to be constantly reaffirmed as a part of an ongoing authority contest over what the crisis means, and who gets to dictate how to respond.« Diese Zuschreibung ist im Kern zutreffend, da ein Zugeständnis an dieser Stelle zur Diskreditierung der gesamten reaktiven Krisenbewältigungspolitik führen würde. Auch die Zuspitzungen im Konflikt mit Griechenland im Jahre 2015 um weitere Hilfskredite (ausführlich s.u.) verweisen darauf, dass den EUSA im Grunde daran gelegen ist, die austeritäre Drohgebärde als Disziplinierungsmaßnahme aufrecht zu erhalten; auch wenn – und an dieser Stelle gilt es, die Feststellung Matthijs' & Blyths zu revidieren – innerhalb der EUSA ebenfalls längst ein affirmativer Wandel in Richtung der IWF-Position stattgefunden hat. So argumentieren Bibow &

Flassbeck (2018, 95f.), dass ab 2013 die Sparpolitik weitgehend ausgesetzt, wenn auch nicht generell beendet worden sei (vgl. auch Hodson 2017, 127). Auch Cornillie (2017) führt beispielsweise die wirtschaftliche Erholung Spaniens seit 2015 auf das Aussetzen der Sparmaßnahmen zurück und Truger (2018, 1) hält fest, »[d]ass die aktuelle Krise in den Ländern der europäischen Peripherie – zumindest vorläufig – überwunden wurde, [...] ganz wesentlich mit einer lockereren Handhabung der fiskalischen Regeln zusammen[hängt].« Insgesamt zeigt sich somit, dass sich hinter der offiziellen Fassade des orthodoxen Austeritätskurses eine leichte Reorientierung vollzogen hat, die auf ein pragmatischeres Austeritätsverständnis zielt, ohne dabei allerdings die Drohgebärden der neuen Notstandsverfassung und ihres autoritär-intergouvernementalen Gläubigerregimes im Grundsatz aufzugeben.

### **Die Etablierung des Europäischen Fiskalausschusses als neues Hilfsorgan der Kommission**

Als eine der konkreten Maßnahmen des ›dritten Economic-Governance-Pakets‹ schuf die Kommission durch den Beschluss (EU) 2015/1937 den sogenannten Europäischen Fiskalausschuss (EFA), dessen Hauptaufgabe darin bestehe,

»die Umsetzung der haushaltspolitischen Rahmenvorschriften der EU [zu] evaluieren und dabei insbesondere die horizontale Kohärenz der Beschlüsse und die Durchführung der haushaltspolitischen Überwachung sowie besonders schwere Verstöße gegen die Vorschriften [zu] berücksichtigen und [zu] prüfen, ob der jeweilige auf Ebene des Euro-Währungsgebiets und auf nationaler Ebene eingeschlagene haushaltspolitische Kurs angemessen ist.« (KOM 2015C, 13; vgl. Erw. (4) & Art. 2, Abs. 2a Beschluss (EU) 2015/1937)

In dieser Diktion trägt der Ausschuss »in beratender Funktion zur Wahrnehmung der Aufgaben der Kommission im Rahmen der multilateralen fiskalpolitischen Überwachung des Euro-Währungsgebiets im Sinne der Artikel 121, 126 und 136 AEUV bei.« (Art. 2, Abs. 1 Beschluss (EU) 2015/1937) Aufgrund seiner Größe (vier Mitglieder plus ein\*e Vorsitzende\*r) ist der Ausschuss als ein exklusives Beratungsgremium der Kommission, die verantwortlich für die Berufung der Mitglieder ist (vgl. Art. 3 Beschluss (EU) 2015/1937), konzipiert. Der Ausschuss übt insofern auch eine legitimatorische Funktion aus, indem er durch seine Beratungstätigkeit das politische Handeln der Kommission in gewisser Weise zu expertisieren verhilft. Dies erscheint umso wichtiger, je stärker die Kommission von ihren Ermessensspielräumen im SWP- und MIP-Rahmen Gebrauch macht. In einem solchen Sinne stützte der EFA beispielsweise auch die Reorientierungen der Kommission seit 2015 in Bezug auf die flexiblere Ausrichtung des SWP (vgl. EFA 2017a & 2018), was sich nicht zuletzt auch in der Reaktion auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs zeigte (s.o.).

Gleichzeitig, hierauf deuten die bisherigen Aktivitäten des EFA hin, scheint sich durch die Etablierung des Ausschusses auch die Reformdebatte weiter im Sinne der Kommission beeinflussen zu lassen (Stichwort: Meta-Governance). Auch wenn sich der Kommission ein solches Kalkül lediglich hypothetisch unterstellen ließe, fällt auf, dass der EFA in seinen bisherigen Berichten beispielsweise fortwährend die Position vertritt, dass eine zentrale Fiskalkapazität für den Euro-Raum geschaffen werden sollte (vgl. EFA



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

## 8.4 Konsolidierung des wirtschaftspolitischen Regierens

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

### Streamlining des Europäischen Semesters und des MIP

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

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