

7.6 Die fortschreitende Hegemoniekrise in der Phase des reaktiven EU-Staatlichkeitsausbaus

In der Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus wurde anhand der beschriebenen drei Konstitutionalisierungsprozesse der Herrschaftsmodus der (Selbst-)Disziplinierung, vermittelt durch die Vorgabe einer (verfassungs-)rechtlich-festgeschriebenen richtigen Politik, fortentwickelt, der auf eine Traditionslinie der EU-Staatlichkeitsgenese unter neoliberaler Hegemonie verweist (vgl. Kapitel 4). In den gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zur Suche nach einer geeigneten Strategie zur Bewältigung der Euro-Krise verdichtete sich dabei am Ausgangspunkt der Euro-Krise ein europäisches Kräfteverhältnis, das von einer impliziten Allianz aus neoliberalen Kräften – in Form der proeuropäisch-autoritären und der national-orthodoxen Fraktion im neoliberalen Hegemonieprojekt – mit Kräften aus den national-konservativen Hegemonieprojekten, insbesondere der Zentrumsstaaten, dominiert war (vgl. Georgi & Kannankulam 2015). Es gelang diesen Akteur*innen, durch drei strategisch-diskursive Momente (Staatsschuldenkrise, Wettbewerbsfähigkeitsdiskurs & Rettungsdispositiv; vgl. Kapitel 6) eine Krisenbewältigungsstrategie in die EUSA einzuschreiben (vgl. Kapitel 7.1), die sich deutlich als autoritär und neoliberal charakterisieren lässt (vgl. insb. Kapitel 7.5). Kernelemente hierbei sind, wie gezeigt werden konnte, ein auf Disziplinierung zielender Neoliberalismus, autoritäre Formen des Etatismus, der Hang zu einem Modus kooperativer Exekutivstaatlichkeit und letztlich fehlende ökonomische Zugeständnisse gegenüber Subalternen als auch eine ausbleibende demokratische Vermittlung der Herrschaftsausübung. Die autoritär-neoliberale Schlagseite der ausgebauten EU-Interventionsstaatlichkeit ergibt sich weiterhin vor dem multiskalaren Hintergrund der Kräfteverhältnisse in der EU. Es sind demnach gerade die Euro-Staaten des Nordens, die aufgrund ihrer ökonomischen Dominanz und ihrer Nichtbetroffenheit von der Refinanzierungskrise ein Kräfteungleichgewicht zwischen den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexen der Eurozone und somit auch auf Ebene der EU-Staatlichkeit erzeugten. Ausdruck findet dies in der Einbindung der national-konservativen Hegemonieprojekte der Zentrumsstaaten in die Rettungsallianz, die vehement für die Begrenzung europäischer Krisenlösungen eintraten und denen gegenüber deutlich wahrnehmbare Konzessionen gemacht wurden.

Solche Konzessionen wurden im Laufe der Krise auch gegenüber proeuropäisch-sozialen Akteur*innen notwendig, die aufgrund ihrer Einseitigkeit immer deutlicher und vehementer in Opposition zu einer im Kern autoritär-neoliberalen Krisenbewältigungspolitik standen (vgl. bspw. Georgi & Kannankulam 2015). Dies zeigte sich letztlich auch in der Diskussion um den SKS-Vertrag, der eine Konzession in Gestalt des lancierten ›Pakts für Wachstum und Beschäftigung‹ (vgl. ER 2012c) erforderte, der sich allerdings in seiner Reichweite und Stoßrichtung am Ende stärker der Europe-2020-Strategie verpflichtet fühlte als den mit ihm zu Beginn der Diskussion erhofften sozialpolitischen Flankierung der austeritären Krisenbewältigungspolitik. Der Spiegel (27.06.2012) sprach daher folgerichtig von einem »Mogelpack« und das EP (2012b) forderte bereits wenige Monate später mit ihrem Vorschlag eines »Pakts für soziale Investitionen« ebenfalls ein stärkeres Zeichen ein. Auch die 2013 in Reaktion auf die horrende Jugendarbeitslosigkeit als Folge der Krise und ihrer austeritären Bewältigungsstrategie lancierte

Jugendgarantie lässt sich in diesem Sinne als ein Zugeständnis verstehen (vgl. Empfehlung des Rates 2013/C 120/01) und fördert zugleich immer deutlicher auch eine Reorientierung der autoritär-neoliberalen Kräfte auf moderat-neoliberale Akteur*innen zutage. Die autoritär-neoliberal dominierte Krisenbewältigungspolitik der Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus bleibt in diesem Sinne umstritten und »gesellschaftlich wie intergouvernemental umkämpft« (Bieling 2013a, 93). Der reaktive Staatlichkeitsausbau in der Hochphase der Euro-Krise ist dementsprechend nicht hegemonial verankert, sondern verweist auf einen Modus *nicht-hegemonialer Staatlichkeits(re)produktion* im Zustand einer *perpetuierten Hegemoniekrise* in der Europäischen Union.

War bereits im Kontext der transatlantischen Finanzkrise die Infragestellung des Neoliberalismus angelegt, konnte sich trotz der erfolgreichen Rückeroberungsversuche durch neoliberale Akteur*innen aufgrund der autoritären Vermittlung ihrer Krisenbewältigungspolitik kein neuerlicher Zustand neoliberaler Hegemonie herauskristallisieren. Vielmehr zeigte sich in der EU eine *verschärfte Legitimationskrise* – als konkrete Ausdrucksform einer Hegemoniekrise (vgl. Kap. 2.5) –, die sich neben der Tendenz zur autoritären Krisenbearbeitung insbesondere in der »relative[n] und absolute[n] Verelendung der Bevölkerung und den relativen Niedergang in ihren grundlegenden Reproduktionsweisen und Lebensumständen« (Soltý & Gill 2013, 85) zeige. Diese Verelendung lässt sich nicht nur an der großen (Jugend-)Arbeitslosigkeit fast überall in Europa sondern auch in den Troika-Programmen gegenüber den Programmländern ablesen (vgl. Heimberger 2015), die unter anderem auf Lohnsenkungen, Rentenkürzungen und den Rückbau sozialer Daseinsfürsorge zielte und »die materielle Grundlage der Demokratie europaweit [...] erodieren« (Wöhl 2016, 43) ließ. Letztlich erfolgten die »Rettungs«-Maßnahmen auf »Kosten der Lohnabhängigen« (Sablowski, Schneider & Syrovatka 2018, 362ff.): Zunahme befristeter Beschäftigung und Leiharbeit, Abnahme der Tarifbindung, Reallohnverluste und Senkung der Lohnquote (vgl. auch Busch et al. 2012). Die verordnete Austeritätspolitik hat durch ihre Wirkungen letztlich gar die Krise im Süden Europas weiter verschärft (vgl. Engler & Klein 2017; Heimberger 2016) und so beiläufig auch die materielle Voraussetzung im Sinne nötiger ökonomischer Zugeständnisse für eine mögliche Konsolidierung neoliberaler Hegemonie weiter erodieren lassen:

»Die Mehrheit der betroffenen Bevölkerungen ist klar gegen diese Art der Restrukturierung, sowohl was das undemokratische autoritär-technokratische Vorgehen der Troika angeht, als auch den Versuch, die Prämissen der bisherigen sozialstaatlichen Klassenkompromisse durch die Wettbewerbsanforderungen der Economic Governance zu ersetzen.« (Komsopoulou 2017, 43)

Dabei wirkt der neue EU-Interventionismus, wie gezeigt wurde, nicht nur in seiner höchsten Eskalationsstufe im Rahmen der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung gegenüber den Mitgliedstaaten mit Refinanzierungsproblemen, sondern vermittelt sich auch in den Praxen der fortentwickelten EU-Wirtschafts- und Fiskalverfassung (inkl. Europe 2020) und schließt somit alle Mitgliedstaaten der EU ein. Das Ergebnis hiervon ist nach zehn Jahren Euro-Krise ein EU-weit »verlorenes Jahrzehnt«, das sich unter anderem in unverändert hohen Einkommensungleichgewichten zeigt (vgl. Dauerstädt 2020; 2015). Aufgrund der Wucht, mit der die EUSA letztlich aber insbesondere

in den Krisenländern ›direkt‹ intervenierte, und eines fehlenden demokratischen Interessensausgleichs (vgl. Wöhl 2016, 46) führten die »[g]esellschaftliche[n] Abstiegs- und Prekarisierungsprozesse, die mit dem autoritär-neoliberalen europäischen Krisenmanagement einhergingen, [...] insbesondere in Süd- und Osteuropa zu einer integrations-skeptischen Politisierung der EU« (Huke & Wigger 2019, 212). Insofern tritt als weiterer Indikator »[e]ine Krise der Repräsentation und politischen Massenintegration« (Soly & Gill 2013, 86; vgl. auch Armingeon, Guthmann & Weisstanner 2015) hinzu. Hierbei ist insbesondere eine Schwächung der Integrationswirkung der traditionellen Großparteien zu verstehen, die sich unter anderem in einer europaweiten Krise der Sozialdemokratie (vgl. u.a. PROKLA 196) und dem Aufstieg populistischer, radikaler, extremistischer und teilweise neo-faschistischer Parteien am rechten Rand konservativer oder christdemokratischer Volksparteien zeigt (bspw. Goldene Morgenröte in Griechenland, Vox in Spanien, AfD in Deutschland, Lega Nord in Italien oder Rassemblement National in Frankreich). Fast überall in Europa ist der Verlauf der Euro-Krise mit solchen Wandlungsprozessen in den Parteiensystemen verbunden, die auch den Aufstieg neuer linker Parteien begünstigte (bspw. SYRIZA in Griechenland und Podemos in Spanien). Letztlich ist es allerdings die Multiskalarität der zivilgesellschaftlichen Vermittlungsformen, in der sich eine Ungleichzeitigkeit von Verschiebungen in den Kräfte- und Hegemonieverhältnissen ausdrückt, die einen umfassenden Bruch mit dem Neoliberalismus scheitern lässt.

Während sich in den südeuropäischen Krisenländern (für Spanien s. bspw. Huke 2016) demgemäß bereits früh durch entsprechende neue Protestkulturen, soziale Bewegungen aber auch durch Verschiebungen in den politischen Apparaten in Folge von Regierungsabwahlen und dem Aufstieg neuer Parteien (vgl. Kouki & Fernandez Gonzalez 2016) Anzeichen einer umfassenden Hegemoniekrise zeigten, finden sich beispielsweise in Frankreich erst solche Ansätze, als in Folge der starken Verflechtungen mit den südeuropäischen Volkswirtschaften auch die französische Ökonomie ins Schwanken geriet (vgl. Oberndorfer 2016a, 569f.). Die französische Politik zur Krisenbewältigung setzte schließlich auch in Frankreich eine Massenmobilisierung in Gange (Stichwort: Arbeitsgesetz), die mit zu einer weiteren Erosion des tradierten Parteiensystems beitrug und in einer »weitreichenden Krise der Repräsentation« (Lindner 2017, 275; vgl. auch Amable & Palombarini 2018) mündete, aus der nicht zuletzt der Front National gestärkt hervorging. Für Deutschland hingegen, das hält Demirović (2011b, 75f.) fest, hatte sich in Folge der Weltwirtschaftskrise vorerst keine umfassende Krisenkonstellation herauskristallisiert, die darauf schließen ließe, dass eine Ideologie- oder Hegemoniekrise vorläge. Auch die in Deutschland weit verbreitete »Staatsschuldensentartung« und der hierdurch gestützte »Austeritätsdiskurs« hat dies auf dem Höhepunkt der Euro-Krise noch einmal eindrücklich bestätigt. Auch wenn sich seit der ersten Diagnose Demirovićs in Deutschland mittlerweile die Kräfte- und Hegemonieverhältnisse einerseits durch die Radikalisierung von Akteur*innen am rechten Rand des national-konservativen Hegemonieprojekts und andererseits durch die Mobilisierung austeritätskritischer Kräfte, wie das Beispiel der Blockupy-Proteste zeigte (vgl. Mullis 2015), nicht zuletzt insbesondere im Kontext der Auseinandersetzung um die Euro-Krisenbewältigungspolitik wahrnehmbar gewandelt haben, bleibt es dennoch richtig, darauf hinzuweisen, dass die krisenbedingte Mobilisierungsfähigkeit in Deutschland im Vergleich zu anderen Re-

gionen und Mitgliedstaaten der EU geringer ausfiel. Die »zeitlichen und inhaltlichen Divergenzen zwischen den Konflikten in den Überschuss- und den Defizitländern« erschwerten insofern insgesamt »die Herausbildung einer europäischen Protestbewegung« (Bieling, Haas & Lux 2013, 244). Bieling, Haas & Lux (2013, 244) sprechen zurecht von einer fragmentierten Konfliktodynamik im Euroraum, welche die Krisenkonstellation in der Europäischen Union kennzeichne. Gleichzeitig bleibt aber auch Oberndorfers (2016b, 569) Hinweis richtig, dass sich »die Hegemoniekrise der neoliberalen Integrationsweise in den Mitgliedstaaten zwar ungleichzeitig aber kombiniert entwickelt« habe. Die Nicht-Herausbildung einer europäischen Protestbewegung, die Ausdruck einer zivilgesellschaftlichen Krisenbearbeitung auf Ebene der EU-Staatlichkeit wäre, basiert schließlich auch auf unterschiedlichen Orientierungs- und Ausgangspunkten für die einsetzenden Protestdynamiken (vgl. Bieling, Haas & Lux 2013, 241ff.). Dies äußert sich unter anderem in institutionellen Eigenarten und organisationspolitischen Traditionen beispielsweise in den europäischen Gewerkschaften, eine wichtige Akteursgruppe im Feld sozialer Proteste. Diese erschweren gemeinsame gewerkschaftliche Krisenproteste wie sie noch im Jahr 2012 kurzzeitig in Südeuropa zu beobachten waren (vgl. Hofmann 2018).

Die ungleichzeitige, wenn auch aufeinander bezogene Krise neoliberaler Hegemonie stellt sich demnach als eine fragmentierte Hegemoniekrise dar (vgl. Martin & Wissel 2015). Steht auf der einen Seite der Medaille eine solch fragmentierte Krise der Hegemonie, lassen sich auf der anderen Seite Restbestände der vormals hegemonialen Konstellation vor der Krise identifizieren. Fragmentierte Hegemonie sei insofern »dadurch charakterisiert, dass in sozialer Perspektive nur einzelne subalterne gesellschaftliche Gruppen und Klassenfraktionen hegemonial eingebunden werden« und »ökonomische Zugeständnisse [...] nur selektiv [erfolgen].« (Ebd., 228) Sie stelle eine »hybride Herrschaftsform« dar, deren »Hybridität [...] sich sowohl in der Amalgamierung von hegemonialen mit nichthegemonialen Herrschaftsmechanismen als auch im Fortbestehen von Elementen vorhergehender hegemonialer Konstellationen niederschlagen [kann].« (Ebd., 229) Fragmentierte Hegemonie als Resultat der Euro-Krise äußert sich entsprechend in der andiskutierten und zunehmenden »innere[n] Fragmentierung in den Mitgliedstaaten und zwischen diesen« (ebd., 233), vor deren Hintergrund letztlich der kriseninduzierte EU-Staatlichkeitsausbau stattgefunden hat. Dabei deutet die Hybridität der nicht-hegemonialen Staatlichkeits(re)produktion in der jetzigen Konstellation darauf hin, dass es an einem hegemonialen Projekt mangle. Ohne dieses und einer ihr eingeschriebenen »tragfähigen Gesellschaftsversion« sei die derzeitige Krisenkonstellation allerdings nicht überwindbar (vgl. Buckel 2017, 36). Fragmentierte Hegemonie repräsentiert letztlich den von Gramsci beschriebenen Zustand eines Interregnums, in dem

»die herrschende Klasse den Konsens verloren hat, das heißt nicht mehr »führend«, sondern einzig »herrschend« ist, Inhaberin der reinen Zwangsgewalt, bedeutet das gerade, daß die großen Massen sich von den traditionellen Ideologien entfernt haben, nicht mehr an das glauben, woran sie zuvor glaubten usw. Die Krise besteht gerade in der Tatsache, daß das Alte stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann [...].« (Gramsci 1991-2002, 354)

Parlamentarische Vermittlungsformen nicht-hegemonialer Staatlichkeits(re)produktion

Die Hybridität der nicht-hegemonialen Staatlichkeits(re)produktion wird zudem parlamentarisch vermittelt, da sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse letztlich auch in parlamentarischen Repräsentationszusammenhängen verdichten. Bei der Herausbildung des EUSA-Krisennarrativs zeigte sich hierbei noch, dass sich das Europäische Parlament grundsätzlich hinter den exekutiven Deutungsmustern vereinen konnte. In einer als überfraktionelle Kompromissformel bezeichneten Entschließung stellten sich die Parlamentarier*innen 2010 somit prinzipiell hinter die Task-Force und die Kommission, griffen aber schon in diesem frühen Krisenstadium über diese hinaus und offerierten ein umfassenderes Integrationsprogramm, das sich insbesondere bereits an einem Ausbau der Fiskalunion orientierte. Nicht nur innerhalb der Politikempfehlungen vom Oktober 2010, sondern insbesondere auch im Sonderbericht zur ›Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise‹ aus dem Juli 2011 deutet das Parlament ein fiskalpolitisches Reformprogramm an, dem allerdings – vor allem durch den (Europäischen) Rat – nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Im genannten Bericht vertritt das Europäische Parlament die Auffassung,

»dass die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration Europas für die Sicherung der Stabilität der Eurozone sowie der Union insgesamt unerlässlich ist, was weitere Entwicklungen erfordert in Bezug auf die *Vertretung der Eurozone* nach außen, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit über die *Körperschaftsteuer*, Maßnahmen zur *Bekämpfung von Steuerhinterziehung* und Steuerumgehung, mögliche *gegenseitige Ausgabe von staatlichen Schuldtiteln* und *Eurobonds* zur Förderung der Haushaltsdisziplin, die *Kreditaufnahmekapazität der EU*, ein besseres *Gleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik*, *Eigenmittel für den EU-Haushalt* sowie die Rolle der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments« (EP 2011c, Rn. 102; Herv. J. G.).

Mit diesen Vorschlägen griffen die Parlamentarier*innen dabei auch bereits späteren Initiativen speziell der Kommission vorweg. Die eingeforderte Außenvertretung für die Eurozone (vgl. ebd., Rn. 27) sowie ein Eurozonensitz im Exekutivdirektorium des IWF (vgl. ebd., Rn. 28) zeigt, dass das EP bereits 2011 jene Forderungen formulierte, welche die Juncker-Kommission erst 2015 im Rahmen des ›dritten Economic-Governance-Pakets‹ (s.u.) in die legislativen Beratungen des Rates einbrachte. Ähnlich verhält es sich mit der Forderung nach einem europäischen Finanzminister (vgl. ebd., Rn. 12), die erst 2017 im Nikolauspaket von der Kommission aufgegriffen werden sollte. Fiskalpolitisch umfasst das EP-Leitbild die Schaffung von Eurobonds und eines nennenswerten Haushalts auf EU-Ebene. Die eingeforderten Eurobonds, die sich durch fast alle Stellungnahmen des Parlaments im Kontext der reaktiven Krisenbewältigungspolitik ziehen, würden demnach

»die Integration des Marktes für europäische staatliche Schuldtitel, geringere Kreditkosten, eine größere Liquidität, die Haushaltsdisziplin und Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes begünstigen, koordinierte Strukturreformen fördern, die Kapitalmärkte stabiler machen und somit die Idee des Euro als weltweite sichere Anlage unterstützen können« (Ebd., Rn. 13).

Die Kommission (2011a, 3) griff die Parlamentsforderung nach Eurobonds noch im November 2011 explizit auf und legte ihrerseits ein Grünbuch zur Einführung sogenannter Stabilitätsanleihen vor. In diesem werden durchaus differenziert verschiedene Optionen für die Schaffung gemeinsamer Anleihen diskutiert und jeweilige Vor- und Nachteile dargestellt. Insgesamt deutet sich dabei im Grünbuch eine positive Grundhaltung der Kommission gegenüber Stabilitätsanleihen an, mit denen ein Beitrag zur Krisenbewältigung und zur Verhinderung künftiger Krisen erreicht, die finanzielle Stabilität der Eurozone und die Markteffizienz gesteigert, eine Unterstützung der EZB-Geldpolitik geleistet und letztlich die Rolle des Euros im globalen Finanzsystem gestärkt werden könne (vgl. ebd., 5ff.). Zugleich verweist die Kommission aber auch auf eine Reihe von Voraussetzungen, an denen gearbeitet werden müsste, um Stabilitätsanleihen – egal ob in teilschuldnerischer oder gesamtschuldnerischer Haftung der Euro-Mitgliedstaaten – einführen zu können (vgl. ebd., 9ff.). In diesem Sinne sei letztlich auch der größten befürchteten Gefahr gemeinsamer Schuldtitel – dem ›moral hazard‹ – zu begegnen:

»Da sich die Emission von Stabilitätsanleihen negativ auf die Marktdisziplin auswirken könnte, wären wesentliche Änderungen des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung im Euroraum erforderlich. Zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen zur Gewährleistung tragfähiger öffentlicher Finanzen wären vonnöten. Diese Maßnahmen müssten nicht nur auf die Haushaltsdisziplin, sondern auch auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sein [...].« (Ebd., 10)

Entsprechend deutete die Kommission in ihrem Grünbuch ein erweitertes Reformprogramm an, das in Tiefe und Verbindlichkeit über das Six-Pack hinausweist (vgl. ebd., 26ff.) und das letztlich als Voraussetzung einer möglichen Einführung von Stabilitätsbonds gelten kann.

Trotz Rückendeckung für das Grünbuch der Kommission durch das Europäische Parlament (2012a) lehnt die Mehrheit der mitgliedstaatlichen Regierungen Stabilitäts- oder Eurobonds allerdings bis heute ab. Zwar führten sowohl der ECOFIN- (2011e) als auch der Europäische Rat (2012d) Aussprachen zum Grünbuch, allerdings gab es unter den Finanzminister*innen wie unter den Staats- und Regierungschefs »unterschiedliche Ansichten [...] zur künftigen Einführung von Eurobonds« (ebd., 2), wie Ratspräsident Van Rompuy der Presse nach der Ratstagung im Mai 2012 mitteilte. Besonders plastisch werden die polarisierenden Sichtweisen zu gemeinsamen Schuldtiteln derweil in den Äußerungen Angela Merkels, die öffentlich verlautbaren ließ, dass es keine Eurobonds geben werde, so lange sie lebe (vgl. Spiegel, 26.06.2012). Vielleicht auch deshalb liegt das im Grünbuch angekündigte ›Follow-up‹ zum mit dem Grünbuch angestoßenen Konsultationsprozess (vgl. KOM 2012a, 34) bis heute nicht vor.

Ähnlich verhielt es sich letztlich auch mit der zweiten vom Parlament vorgeschlagenen Säule notwendiger Schritte zur gestärkten Fiskalintegration, die eine Ausweitung der fiskalischen Kapazitäten auf Unionsebene vorgesehen hatte. Hierbei gelangte das EP (2011c, Rn. 99) in seinem Bericht zur ›Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise‹ zu dem Schluss,

»dass die EU für die *Verwirklichung der politischen Union* und wirtschaftlichen Integration, die der Währungsunion entsprechen, [...] über ein *ausreichendes Haushaltsvolumen*

verfügen muss, um den Euro dauerhaft zu festigen und für die Währung einen entsprechenden Haushaltsraum auf Ebene der politischen Organisation sicherzustellen, auf der sie ausgegeben wird« (Herv. J. G.).

Konkret bezieht sich das EP an dieser Stelle auf alte Berichte, die im Vorfeld der Verwirklichung der EWWU angefertigt wurden (Werner-Plan und McDougall-Bericht) und die darauf hingewiesen hätten, dass ein entsprechender Haushalt, um eine makroökonomische Steuerungswirkung entfalten zu können, 2,5 bis 10 % des Bruttonationaleinkommens entsprechen sowie aus Eigenmitteln finanziert werden müsste (vgl. ebd., Rn. 100). Aber auch dieser Vorschlag der Parlamentarier*innen konnte in den kommenden Jahren nur wenig Einfluss auf die konkrete Politikgestaltung der EUSA nehmen.

Deutlich wird, dass die konkreten Vorschläge des Europäischen Parlaments über die exekutive Reformagenda am Ausgangspunkt des reaktiven EU-Staatlichkeitsausbaus hinausreichten. Sie deuten vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse bereits eine Teilopposition gegenüber der offiziellen Krisenbewältigungspolitik der EUSA an, die sich auch im Gesetzgebungsprozess um die Six- und Two-Pack-Legislativakte herausstellen wird. Hierbei zeigte sich schließlich eine klassische links-rechts-Spaltung im Parlament. Bereits während der informellen Trilogverhandlungen²⁷ zwischen Parlament, Rat und Kommission deutete sich an, dass das Parlament von seinen durch den Vertrag von Lissabon gestärkten Mitsprache- und Mitentscheidungsrechten im Bereich der Wirtschaftspolitik Gebrauch machen würde. Die Verhandlungen benötigten aufgrund der umfangreichen Änderungsvorschläge (vgl. EP 2011g; 2011h-l) und den teilweise unüberbrückbaren Positionen zwischen Parlament und Rat (vgl. u.a. EP 2011e & 2013h) länger, als vom (Europäischen) Rat erwartet (vgl. ECOFIN 2011a, 6; ER 2011a, 9). Sie konnten erst im September 2011 mit den finalen Parlamentsbeschlüssen abgeschlossen werden. Hierbei votierten schließlich die linken Parlamentsfraktionen (S&D, GUE-NGL) gegen die Verschärfung des SWP und die Etablierung eines erweiterten Sanktionsregimes für die Eurozone:

27 Als informeller Trilog wird die Verkürzung des ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens bezeichnet, bei dem statt der formalen Verfahrenswege direkt ein informeller Vermittlungsausschuss bestehend aus Europäischem Parlament, Rat und Kommission eingesetzt wird, der im formalen Verfahren eigentlich erst nach der 2. Lesung eines Gesetzgebungsvorschlags im Europäischen Parlament einberufen werden kann (formeller Trilog). Für eine allgemeine Kritik an diesem Verfahren s. bspw. Dauner & Sohn (2015). In einer jüngsten Rechtsprechung des Gerichts der Europäischen Union (2018) wurde zudem die Intransparenz des Verfahrens kritisiert.

Tabelle 25: Abstimmungscoalitionen im Rahmen der Six-Pack-Gesetzgebung

Legislativakt	Mehrheitliche Zustimmung durch	Ja Nein Enth.
Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet	ALDE, EPP	352 243 61
Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet	Grüne, ALDE, EPP	395 64 201
Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken	ALDE, EPP	356 265 35
Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte	S&D, Grüne, ALDE, EPP	550 57 24
Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit	ALDE, EPP	361 270 35 (Konsultation)
Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten	Grüne, ALDE, EPP, ECR	442 185 40 (Konsultation)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Cengic & Sabani (2017)

Letztendlich wurden die Verordnungen (EU) Nr. 1175/2011 und (EU) Nr. 1177/2011, als Kernverordnungen des reformierten SWP, ebenso wie der erweiterte fiskal- und wirtschaftspolitische Durchsetzungsmechanismus (VO (EU) Nr. 1173/2011) von einer liberal-konservativen Parlamentsmehrheit beschlossen. Kann sich demgegenüber die Etablierung eines Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (VO (EU) Nr. 1176/2011) insgesamt auf eine breitere Unterstützung auch links von ALDE und EPP stützen, wurde hingegen die Verordnung (EU) Nr. 1174/2011, die die Korrektur- und Sanktionsmaßnahmen im neuen Verfahren bei makroökonomischer Ungleichgewichte kodiert, außer von Liberalen und Konservativen nur von den Grünen mitgetragen. Einen umfassenden Austeritätspolitikkonsens oder die Vereinigung der Parlamentarier*innen hinter dem Herrschaftsmodus der (Selbst-)Disziplinierung lässt sich im Europäischen Parlament jedenfalls nicht feststellen. Dem EP kommt im Rahmen der EU-Staatlichkeit demnach die wichtige Rolle eines teiloppositionellen Mittlers zu, der sich anhand der klassischen politischen links-rechts-Achse formiert, und insofern auch hegemonieanalytisch betrachtet eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Herausbildung und Sicherung einer hegemonialen Konstellation zukommt.

Auch im Rahmen des Two-Packs wird das Parlament einer solchen Zuschreibung gerecht und ist retrospektiv betrachtet maßgeblich an der diskursiven Vorbereitung der partiellen Reorientierungen der ab 2012 langsam einsetzenden Phase des inkrementellen EU-Staatlichkeitsausbaus beteiligt. In Bezug auf das Two-Pack war das Parlament bemüht, die beiden Textvorschläge umfangreich durch Änderungsanträge mitzugestalten. In den Berichten vom Mai 2012 von Jean-Paul Gauzès (EPP) zur späteren Verordnung (EU) Nr. 472/2013 finden sich derer 71 (vgl. EP 2012d) und von Elisa Ferreira (S&D) zur späteren Verordnung (EU) Nr. 473/2013 gar 81 (vgl. EP 2012e). Insbesondere

im Ferreira-Bericht finden sich viele weitgehende Änderungsvorschläge, die sich zum Beispiel in sehr ausführlichen Vorschlägen zur Ergänzung der entsprechenden Artikel für die Wirtschaftspartnerschaftsprogramme (vgl. ebd., 45ff.), der Einfügung von Bestimmungen zum wirtschaftspolitischen Dialog (vgl. ebd., 52), dem Vorschlag einer europäischen Schuldenbehörde (vgl. ebd., 54f.) und eines europäischen Tilgungsfonds (vgl. ebd., 43f.) sowie eines eingeforderten Fahrplans für die Lancierung von Stabilitätsbonds (vgl. ebd., 42) zeigen. Der Gauzès-Bericht hingegen ist weniger ambitioniert. So begrüßt der Berichterstatte

»im Großen und Ganzen den Vorschlag der Kommission, [...] dass Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einer verstärkten Überwachung unterliegen, wenn sie von einer gravierenden finanziellen Schieflage betroffen oder bedroht sind. Wir sollten rasch zu einer normalen Situation zurückkehren und die anderen Mitgliedstaaten der Eurozone vor möglichen nachteiligen Auswirkungen schützen.« (EP 2012d, 47)

Die unterschiedliche Herangehensweise und der Umfang der Änderungswünsche verweisen auf die bereits bekannte Trennungslinie innerhalb des Europäischen Parlaments. Waren schon während der Six-Pack-Diskussion links-rechts Friktionen sichtbar geworden, traten diese auch bei den Two-Pack-Beratungen offen zu Tage. In einem »Background-Paper« des Parlaments heißt es:

»The »two pack« regulations took 15 months to finalise, i.e. above the 9-10 month average for economic governance and financial services legislation over the past 3 years. This delay was primarily *due to a shift in the political climate* from the date the rules were first proposed to when they were ultimately adopted. This change saw *the left of centre become increasingly critical* of the »austerity only« approach to deal with the Eurozone crisis. [...] The main bone of contention was over whether the »two pack« should be restricted to rules for preventing excessive deficits and enforcing reforms in »programme countries« or whether it should also include mechanisms for solidarity among countries and public investment leading to their economic convergence. » (EP 2013e, 5; Herv. J. G.; vgl. Ferreira-Bericht: EP 2012e)

Die Mehrheitsverhältnisse in jenem Parlament, das eigentlich seit Jahrzehnten von einer informellen »Großen Koalition« aus Sozialdemokrat*innen und Konservativen sowie partiell von der liberalen und der grünen Fraktion getragen wird, waren wie bereits beim Six-Pack auch im Jahre 2012 unklar.²⁸ Das erste Trilog-Treffen am 11. Juli stand unter diesen Vorzeichen und offenbarte schließlich weitere Verhandlungsblockaden. Erst am 29. November schien eine Einigung in greifbarer Nähe. Für die zypriotische Ratspräsidentschaft stellte der Kompromisstext vom 29.11.2012 das am besten zu erreichende Ergebnis dar (vgl. ECOFIN 2012a, 6). Aus Sicht des Rates ist diese Bewertung sicherlich nicht von der Hand zu weisen, zeigen die entsprechenden Textsynopsen (vgl. ECOFIN 2012c & ECOFIN 2012d) doch, dass die Verhandlungsmacht des Europäischen

28 In der 6. Legislaturperiode (2004-2009) stimmten die sozialdemokratische und die konservative Fraktion in knapp 70 % der Fälle gemeinsam ab; in der 7. Legislaturperiode (2009-2014) erhöhte sich dieser Wert weiter, sodass bei nahezu dreiviertel der Abstimmungen beide Fraktionen gemeinsam abstimmten (vgl. Alcidi, Giovannini & Peidrafitia 2014, 59).

Parlaments – und hier insbesondere seiner linken Fraktionen – an vielen Stellen nicht ausreichte, um substantielle Änderungen am Two-Pack zu erreichen. Von kleineren Erfolgen abgesehen, steht diesen insbesondere die Ablehnung der im Ferreira-Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen (Stabilitätsbonds, Tilgungsfonds und Schuldenbehörde) entgegen. Im Bericht an den ECOFIN-Rat hieß es: »Chapter 3a new in Ferreira's report, on the ›Establishment of a roadmap for enhanced economic policy coordination, a growth facility and a framework for enhanced debt issuance‹, is out« (ECOFIN 2012b, 6). Der stattdessen ausgehandelte Formelkompromiss lautete:

»As part of the global agreement, the Commission announced that it could make a declaration on its plans to implement proposals foreseen in the Communication ›a blueprint for a deep and genuine EMU‹ published on 28 November 2012. The European Parliament indicated that its support to the global agreement will depend on it concurring with the Commission declaration.« (Ebd., 2)

Der ECOFIN-Rat billigte am 4. Dezember den im Trilog-Verfahren erreichten Kompromiss (vgl. ECOFIN 2012e). Anders das EP: Auf Antrag sozialdemokratischer, liberaler und grüner Parlamentarier*innen wurde das Trilogverfahren Mitte Dezember aufgrund der fehlenden Kompromissbereitschaft von Rat und Kommission offiziell suspendiert:

»In negotiations, some member states then proved particularly reluctant to include any reference to setting up a ›debt redemption fund‹ and the Commission was not prepared to present a proposal for one by the end of 2013. Other issues to do with using the ›two pack‹ to promote growth and investment were also contested by member states.« (EP 2013e, 5)

Erst im Februar 2013 konnte ein weiterer Kompromiss erreicht werden, dem auch das Europäische Parlament schlussendlich zustimmte. Hierbei sagte die Kommission unter anderem zu, bis Ende Juli 2013 einen Bericht vorzulegen, in dem dargestellt werden solle, wie ein Ausgleich zwischen »produktiven öffentlichen Investitionen« und dem »Ziel fiskalischer Disziplin« gestaltet werden könne (vgl. ECOFIN 2013a, 2). Weiterhin offerierte sie, in zukünftigen Dokumenten verstärkt Bezug auf die weiterführenden Vorschläge der Parlamentarier*innen zu nehmen und eine Expert*innengruppe einzurichten, die die möglichen Vorzüge, Risiken, Voraussetzungen und Hürden einer teilweisen Ersetzung der mitgliedstaatlichen Emission von Staatspapieren durch eine gemeinsame Emission analysieren und hierzu einen Bericht bis März 2014 erarbeiten solle (vgl. ebd.; vgl. auch EP 2013e, 5). Die Ratstagung vom 5. März begrüßte diese Einigung (vgl. ECOFIN 2013b), woraufhin das informelle Trilogverfahren mit der Verabschiedung des Standpunktes des Europäischen Parlaments am 12. März 2013 (vgl. EP 2013b; EP 2013c; vgl. auch ECOFIN 2013c; ECOFIN 2013d) und dem finalen Beschluss der beiden Verordnungen im ECOFIN-Rat im Mai 2013 offiziell beendet werden konnte.

Am Ende fand sich im Europäischen Parlament, trotz aller im Trilogverfahren sichtbar gewordenen Differenzen und Konflikte, eine breite Mehrheit für die beiden Legislativakte (528 Stimmen für VO (EU) Nr. 472/2013 und 526 Stimmen für VO (EU) Nr. 473/2013). Die »Two-Pack-Koalition« umfasste dabei die Mehrheit der Abgeordneten von S&D, ALDE, EPP und den Grünen (vgl. Cencig & Sabani 2017, 12). Dass, anders als noch

im Six-Pack, auch große Teile der sozialdemokratischen Fraktion den Vorschlägen letztlich zustimmten, lag sicherlich nicht zuletzt auch an den von Ferreira erreichten – wenn auch im Vergleich zu den sehr umfassenden Vorschlägen überschaubaren – Änderungen und insbesondere den weiterführenden Zusicherungen seitens der Kommission. Zugleich fanden Roger, Otjes & van der Veer (2017, 576) in ihrer Interview-Studie ein weiteres, taktisch motiviertes Argument für die breite Parlamentszustimmung, das im Kern auf die durchaus erfolgreiche Durchsetzung des ›Rettungsdispositivs‹ hinweist, das nach wie vor präsent scheint:

»They needed to cooperate in order to offer a unified front vis-à-vis the Council. The pro-European parties of the left and right, inside and outside of the Grand Coalition accepted the compromise in order to ensure the stability of the eurozone, a political project that is on the long-term more important to them than the short-term policy goals they were divided over.«

Augenscheinlich ist aber zugleich, dass beim Two-Pack eine noch kritischere Auseinandersetzung mit dem dominierenden Krisennarrativ der EUSA stattgefunden hatte als zuvor beim Six-Pack. Allein die Tatsache, dass durch den Ferreira-Bericht so substantielle Änderungen an den Verordnungstexten vorgeschlagen wurden, die nicht weniger als eine an vielen Stellen grundsätzliche Revision der bis dato herrschenden Krisenbewältigungspolitik bedeutet hätte, deutet auf ein zunehmendes Spannungsverhältnis hin. Dass am Ende dieser parlamentarische Kampf um alternative Politikansätze im Kontext des Two-Packs scheiterte, zeigt allerdings ebenfalls, dass die apparatlichen Kräfteverhältnisse im EU-Staatsapparate-Ensemble es nicht gestatteten, diese schlussendlich auch durchsetzen zu können:

»Die Umkehrung der Kette von Ursache und Wirkung gewinnt derzeit mehr und mehr Anhänger im Süden Europas und sogar bei Ökonomen. Die Weltsicht aber, dass Schuldenabbau und Konsolidierung die aktuelle Wirtschaftskrise verursachten, will Barroso nicht stehen lassen. ›Diese Krise mit ihren Problemen ist nicht ein Ergebnis deutscher Politik oder Fehler der EU. Sie ist Ergebnis exzessiver Ausgabenpolitik, mangelnder Wettbewerbsfähigkeit und unverantwortlichen Handelns auf den Finanzmärkten« (Welt, 04.05.2013),

stellte der Kommissionspräsident im Mai 2013 noch einmal öffentlich klar und verteidigte damit das altbekannte Austeritäts- und Wettbewerbsfähigkeitsmantra. Auch wenn das Two-Pack aufgrund der Einbindung der außerunionsvertraglichen Rettungsschirmarchitektur in den Unionsrechtsrahmen inhaltlich bereits auf eine gewisse Reflexionsbereitschaft hingewiesen hatte, verharrten Rat und Kommission trotz zunehmender Kritik demnach vorerst weiterhin gedanklich und ideologisch im Modus der reaktiven Krisenbewältigung. Für ihren autoritär-neoliberalen Krisenbewältigungsansatz genossen sie dabei zu Beginn des Jahres 2013 im Europäischen Parlament zwar auch weiterhin ausreichend Unterstützung, es stand ihnen aber eine deutlich wahrnehmbare Opposition gegenüber. Diese speiste sich aus einer Gruppe von Abgeordneten der gesellschaftlichen Linken beziehungsweise einem links-liberalen Milieu, welche die Krisenbewältigungspolitik nicht (mehr) vorbehaltlos mittragen wollte. Nicht zuletzt hierdurch deutet sich langsam aber immer sichtbarer eine einsetzende Reflexionsphase der

bis dato dominierenden Krisenbewältigungspolitik an. In diesem Sinne verweist der Gesetzgebungsprozess des Two-Packs letztlich auch auf den sich andeutenden Wechsel von der Phase des reaktiven zur Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus, der sich, beginnend im Sommer 2012, langsam vollzog.