

7 Reaktiver Staatlichkeitsausbau in der Euro-Krise

Mit der im März 2010 im Europäischen Rat getroffenen Entscheidung zu den bilateralen Hilfskrediten für Griechenland begann innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles langsam ein Prozess der intensiveren Krisenauseinandersetzung. Hierbei bahnte sich im Laufe des Frühjahrs 2010, spätestens mit den Beschlüssen zum Aufbau der befristeten Rettungsschirme (EFSF & EFSM), immer deutlicher eine *Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus* an. Als Reaktion auf den durch die aufkommende Euro-Krise ausgelösten und somit scheinbar von außen auf das EU-Staatsapparate-Ensemble einwirkenden Impuls weisen diese Ausbauaktivitäten dabei zwar einerseits einen responsiven Charakter auf. Andererseits wohnt ihnen im Sinne des sich mit der Euro-Krise eröffnenden politischen Möglichkeitsfensters aber unterdessen auch ein initiativer Geist inne. Dementsprechend verkörpern die ›reaktiven‹ Maßnahmen zum Ausbau der EU-Staatlichkeit zugleich auch ein starkes ›aktives‹ Moment. Dieses deutete sich bereits in den beschriebenen strategisch-diskursiven Rückeroberungsversuchen neoliberaler Akteur*innen an und wird auch im weiteren Verlauf der Euro-Krise und der Politik zu ihrer Bewältigung an vielen Stellen sichtbar. Neben einem ›offiziellen‹ Krisennarrativ steht hierbei am Ausgangspunkt der Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus eine sich in einer Reihe leitbildprägender Berichte, Mitteilungen und Reflexionspapieren verdichtende Reformagenda der EUSA. Diese wird schließlich drei Konstitutionalisierungsprozesse des reaktiven Staatlichkeitsausbaus anleiten, mit denen die Staatlichkeit der Europäischen Union qualitativ fortentwickelt wird.

7.1 Das EUSA-Krisennarrativ und die sich verdichtende Reformagenda des reaktiven EU-Staatlichkeitsausbaus

Vor dem Hintergrund der drei diskursiv-strategischen Rückeroberungsversuche des neoliberalen Hegemonieprojekts – ausgedrückt im Austeritätsdogma (Staatsschuldenkrise), der Wettbewerbsfähigkeitsdoktrin (Europe 2020) und dem aufkommenden Rettungsdispositiv – verdichtete sich in den EUSA ein Krisennarrativ, das gestützt auf strategischen Selektivitäten der zuvor hegemonialen Phase des Neoliberalismus besondere Anschlussfähigkeiten zu diesen diskursiven Deutungskämpfen aufwies.

Der Euro-Gipfel im Frühjahr 2010 gab hierbei den Startschuss für einen politischen Prozess, an dessen Ende eine Reformagenda des reaktiven Staatlichkeitsausbaus stehen wird. Die handlungsleitende Problemperzeption basierte dabei auch auf einer Analyse des bisherigen EWWU-Staatlichkeitsarrangements, dem es auf Grundlage des bestehenden EWWU-Regelwerks nicht gelungen sei, die mitgliedstaatliche Verschuldungsproblematik zu verhindern. Insofern sei es neben der Haushaltskonsolidierung auf mitgliedstaatlicher Ebene weiterhin nötig, das bestehende Rahmenwerk zur Sicherstellung Tragfähiger öffentlicher Finanzen zu stärken und zu vervollständigen, wie der Euro-Gipfel (2010b, 2) schlussfolgerte. Weiter heißt es: »[W]e commit to promote a strong coordination of economic policies in Europe« (ebd.). Konkret wird hierunter die stärkere Überwachung ökonomischer und fiskalischer Risiken und eine Stärkung präventiver Instrumente zu ihrer Vermeidung, inklusive dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, verstanden (vgl. ebd.). Die Funktionskrise schien – wenn auch inhaltlich vereinseitigt – in Brüssel angekommen. Infolgedessen ersuchten der Euro-Gipfel (2010b, 2) und der Europäische Rat (2010a, 6) seinen Präsidenten,

»in Zusammenarbeit mit der Kommission eine Task Force aus Vertretern der Mitgliedstaaten¹, des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes und der EZB einzusetzen, die dem Rat noch vor Jahresende die Maßnahmen unterbreiten soll, die erforderlich sind, um das Ziel eines verbesserten Krisenbewältigungsrahmens und einer besseren Haushaltsdisziplin zu erreichen, wobei alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert werden sollten.«

Gleichzeitig gaben die Staats- und Regierungschefs der Kommission den Auftrag, bis Juni 2010 Vorschläge für eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der Eurozone zu erarbeiten (vgl. ebd., 5). Durch die doppelte Beauftragung einerseits der Kommission, andererseits der einzurichtenden Präsidenten-Arbeitsgruppe setzte der Europäische Rat ungewollt »eine Art Wettlauf« (Schwarzer 2012, 19) in Gang, der zugleich noch einmal einen krisenbezogenen Ausnahmezustand zu markieren hilft und den zeitlich betrachtet die Kommission für sich entscheiden konnte. Sie legte am 12. Mai eine Mitteilung zur Reform des fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens in der EU vor (vgl. KOM 2010a), die sie in einer zweiten Mitteilung vom 30. Juni weiter konkretisierte (vgl. KOM 2010b). Die eingesetzte Arbeitsgruppe, auch als Task-Force bezeichnet, legte – nach der Präsentation von Zwischenergebnissen im Juni (vgl. ER 2010b, 4f.) – ihren Abschlussbericht am 21. Oktober (vgl. ER 2010f) parallel zur Entschließung des Europäischen Parlaments ([EP] 2010c) mit Vorschlägen zur Verbesserung der »Economic Governance« vor. Zuvor hatte bereits im Juni die EZB (2010a) ein entsprechendes Maßnahmenpapier zur Krisenbewältigung vorgelegt.

1 Die Mitgliedstaaten wurden durch die Finanzminister*innen vertreten (vgl. ER 2010f, Anlage 1).

Tabelle 6: Übersicht zentraler leitbildpolitischer Dokumente aus dem Jahr 2010

Dokument	Organ	Datum
<i>Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung</i>	Kommission	Mai 2010
<i>Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU</i>	Kommission	Juni 2010
<i>Reinforcing Economic Governance in the Euro Area</i>	EZB	Juni 2010
<i>Abschlussbericht der Arbeitsgruppe (»Task-Force«)</i>	Europäischer Rat	Oktober 2010
<i>Empfehlungen an die Kommission zur Verbesserung der Economic Governance und des Stabilitätsrahmens in der Union, vor allem im Euroraum</i>	Parlament	Oktober 2010

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Lichte der leitbildpolitischen EUSA-Dokumente verdichtete sich schließlich innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles ein im Kern breit geteiltes Krisennarrativ, das auf drei zentralen Problembeschreibungen beruhte. Neben fehlgeleiteter Haushaltspolitik (Umdeutung zur Staatsschuldenkrise) werden als weitere Ursache die divergierenden Wettbewerbspositionen der Eurozonen-Volkswirtschaften beschrieben (Wettbewerbsfähigkeitsdiskurs) und es wird darauf verwiesen, dass der institutionelle Rahmen der EWWU nicht in der Lage gewesen sei, diesen Fehlentwicklungen im ausreichenden Maße zu begegnen (Governancekrise als light-Version der EWWU-Funktionskrise). Anders ausgedrückt: Grundlegende Regeln und Grundsätze seien nicht eingehalten worden, zugleich aber hätten sich die »[d]ie bestehenden Überwachungsverfahren [...] als nicht umfassend genug erwiesen.« (KOM 2010a, 2) Diese Ineffektivität der derzeitigen Governancearrangements gepaart mit »vor der Krise aufgelaufenen haushaltspolitischen und sonstigen makroökonomischen Ungleichgewichten« (ebd.) stellten somit den Nährboden der Euro-Krise dar. Am Beispiel Griechenlands führt die Kommission aus, dass »die außergewöhnliche Kombination aus laxer Haushaltspolitik, unzureichender Reaktion auf wachsende Ungleichgewichte, strukturelle Schwächen und falsche Statistikmeldungen eine noch nie dagewesene staatliche Schuldenkrise ausgelöst« (ebd., 4) habe. Hinzu käme, dass die pendelierten Zinsen sowohl für den Staats- als auch für den Privatsektor zu »Fehlallokation von Ressourcen für oftmals wenig produktive Zwecke« und »in einigen Mitgliedstaaten zu einem auf Dauer nicht tragbaren Konsumniveau« (ebd., 4) geführt habe.

Die Situation in Griechenland stellt für das Krisennarrativ der EUSA an vielen Stellen ein Schlüsselereignis dar. Auch für den deutschen Finanzminister ist Griechenland das Beispiel, an dem das grundsätzliche Reformbedürfnis sichtbar werde. In seinem Beitrag zur Task-Force heißt es:

»The crisis in Greece has brutally exposed three weaknesses in European Monetary Union. First, the Stability and Growth Pact in its current form has clearly not provided the tools we need to prevent adverse fiscal developments. Second, the existing system of economic surveillance has failed to identify and tackle structural imbalances and

competitive weaknesses in euro area Member States. Third, it has become apparent that the Monetary Union is ill equipped to deal with the extreme scenario of sovereign liquidity and solvency crisis.« (Bundesministerium für Finanzen [BMF] 2010, 2)

Diese Problembeschreibung Schäubles ist es, die auch den Task-Force-Abschlussbericht am Ende prägen wird, der in seiner Selbstbeschreibung einen »Quantensprung« im Hinblick auf eine wirksamere wirtschaftspolitische Steuerung in der EU und im Euro-Währungsgebiet« (ER 2010f, Rn. 2) erreichen solle und hierzu fünf Maßnahmenpakete vorschlägt, durch die der Euro-Krise begegnet werden müsse. Diese sind überschrieben als »Wege zu mehr Finanzdisziplin«, »Ausweitung der wirtschaftspolitischen Überwachung«, »Vertiefung und Ausweitung der Koordinierung«, »solider Rahmen für das Krisenmanagement« sowie »Stärkung der Institutionen im Hinblick auf eine wirksamere wirtschaftspolitische Steuerung« (ER 2010f).

Der Maßnahmenstrang zur Finanzdisziplin weist im Bericht den größten Umfang auf. Durch die einzelnen Maßnahmen solle »[v]erstärktes Augenmerk auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen« (ebd., 7), eine »Verbesserung der Einhaltung der Bestimmungen« (ebd., 8) und eine »Verstärkung der nationalen Haushaltsregeln und haushaltspolitischen Rahmen« (ebd., 13) sowie eine »[b]essere Qualität statistische[r] Daten« (ebd., 14) erreicht werden. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen solle durch ein gestärktes Schuldenstandskriterium sichergestellt werden (vgl. ebd., Rn. 6-12). Hierzu solle einem Mitgliedstaat künftig im präventiven Arm des SWP bei einer Verschuldung über 60 % des BIP »eine schnellere Anpassung im Hinblick auf das Erreichen der mittelfristigen Ziele vorgeschrieben werden.« (Ebd., Rn. 9) Auch bei der Einstellung eines VÜD solle das Schuldenstandskriterium künftig Beachtung finden, weshalb es nicht mehr ausreiche, lediglich das Defizit unter 3 % des BIP zu senken (vgl. ebd., Rn. 10). Zur Verbesserung der SWP-Einhaltung schlägt die Task-Force »strengere Durchführungsmechanismen« (ebd., Rn. 13) vor, die insbesondere auf einem »breitere[n] Spektrum von Sanktionen und Maßnahmen, sowohl finanzieller Art als auch auf das Ansehen zielende bzw. politische Maßnahmen« (ebd., Rn. 14), basiert. Zu diesen politischen Maßnahmen zählen, dass im präventiven Arm neue Empfehlungen und Berichterstattungsanforderungen aufgenommen und der Europäische Rat notfalls bei Nichteinhaltung des SWP ins Arrangement einbezogen werden sollte (vgl. ebd., Rn. 16). Durch eine insgesamt stärkere Überwachung seitens der Kommission (inkl. sog. Überwachungsmissionen) könne – so die Task-Force – die Einhaltung ebenfalls erhöht werden (vgl. ebd.). Die »neue[n] finanzielle[n] Durchsetzungsmaßnahmen« basieren auf dem Ansatz, dass Sanktionen möglichst früher greifen sollten als im bisherigen Rahmen. So wird vorgeschlagen, dass auch im präventiven SWP-Arm Sanktionen verhängt werden sollten, »wenn ein Mitgliedstaat selbst bei einem Defizit von unter 3 % erheblich von dem im SWP vorgesehen Anpassungspfad abweicht und die Abweichung nicht korrigiert.« (Ebd., Rn. 20) Hinzu kämen Verschärfungen im Sanktionsregimes des korrektiven Arms (vgl. ebd., Rn. 22) und eine stärker automatisch ablaufende »Beschlussfassung mit umgekehrter Mehrheit« (ebd., Rn. 24). Zum Ausbau nationaler Haushaltsregeln schlägt die Arbeitsgruppe vor, Mindestanforderungen zu definieren und deren Umsetzung im Rahmen der Konvergenz- und Stabilitätsprogramme zu bewerten (vgl. ebd., Rn. 27-30).

Zur »Beseitigung der makroökonomischen Ungleichgewichte und der Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit« (ebd., Rn. 33) sei nach Meinung der Task-Force ein neuer Überwachungsmechanismus erforderlich. Dieser solle auf zwei Stufen basieren. In der ersten Stufe würden jährliche Bewertungen der Reform-, Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorgenommen sowie ein Warnmechanismus etabliert, auf dessen Basis indikatorengestützt eine Analyse durchgeführt werden solle (vgl. ebd., Rn. 35). Diese Analysen sollen anschließend Eingang in »länderspezifische Empfehlungen« finden (vgl. ebd.). Außerdem solle die Kommission die Möglichkeit erhalten, »Frühwarnungen« abzugeben (vgl. ebd., Rn. 37). Daneben sei in der zweiten Stufe ein Durchsetzungsrahmen zu etablieren, »der eine korrektive Phase« umfasse, die ausgelöst werden solle, wenn »übermäßige Ungleichgewichte« festgestellt werden (ebd.). Dieser Mechanismus solle ebenfalls mit Sanktionen ausgestattet werden (vgl. ebd., Rn. 41).

Die Vertiefung der Koordination könne nach den Vorschlägen im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen. Bereits in der Europe-2020-Strategie vorgesehen, solle der Semester-Zyklus »alle Elemente der makroökonomischen Überwachung abdecken, einschließlich der Maßnahmen zur Sicherstellung von Finanzdisziplin und makroökonomischer Stabilität sowie zur Wachstumsförderung im Einklang mit der Strategie Europa 2020.« (Ebd., Rn. 43) Auf dem »Weg zu einem soliden Rahmen für die Krisenbewältigungspolitik« schlägt die Task-Force mittelfristig vor, »einen glaubwürdigen Krisenbewältigungsrahmen für das Euro-Währungsgebiet zu schaffen, mit dem finanzielle Schwierigkeiten bewältigt werden können und deren Übergreifen verhindert werden kann.« (Ebd., 48) Dieser Rahmen ist als eine Fortführung und Weiterentwicklung des EFSM und der EFSF gedacht, die bereits zum Zeitpunkt des Berichts implementiert waren.

Schließlich empfiehlt die Arbeitsgruppe zur institutionellen Stärkung der EWWU auf Ebene der Mitgliedstaaten »die Nutzung oder Einrichtung öffentlicher Institutionen oder Gremien, die unabhängige Analysen, Bewertungen und Prognosen zur innerstaatlichen Haushaltspolitik erstellen« (ebd., Rn. 53), und auf suprastaatlicher Ebene die Stärkung der Kommission in Bezug auf ihre »Rolle und [...] Unabhängigkeit [...] im Bereich der haushalts- und wirtschaftspolitischen Steuerung« (ebd., Rn. 54).

Insgesamt und im Vergleich zu späteren Berichten, Mitteilungen oder Weißbüchern wird deutlich, dass der Abschlussbericht der Task-Force noch stark im bis dato bestehenden Rahmen der EWWU verbleibt. »[A]lle Empfehlungen der Arbeitsgruppe« zielen letztlich darauf, »sämtliche Möglichkeiten, die das Sekundärrecht der EU innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens der Union bietet, so umfassend wie möglich zu nutzen.« (Ebd., Rn. 4) Hierbei werde bereits die Billigung des Berichts durch den Europäischen Rat »zu einer Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU und im Euro-Währungsgebiet beitragen« (ebd., Rn. 55), so die Arbeitsgruppe. Er werde demnach einen »notwendigen Impuls für eine Vertiefung der Wirtschafts- als auch der Währungsunion geben.« (Ebd.) In der Gesamtschau weist der Task-Force-Bericht hierbei allerdings eher auf einen krisengetriebenen Ad-hoc-Vertiefungsmodus hin, der sich »angesichts der Dringlichkeit« (ebd., Rn. 4) insbesondere am Status quo orientiert und nur an wenigen Stellen über einen solchen Krisenbearbeitungsmodus hinausweist. Nicht zuletzt findet sich – im Unterschied zu späteren Papieren – an keiner Stelle das

Wort »Vollendung« (oder ein Komplementärbegriff), vielmehr benennt der Bericht einzelne Maßnahmen zur »Verbesserung« des Bestehenden (vgl. ebd., Rn. 55).

Bevor die Task-Force dem Europäischen Rat seinen Abschlussbericht vorlegte, präsentierte zuvor bereits die Kommission in einer Mitteilung ein von ihr als »Dreisäulenkonzept« (KOM 2010a, 3) bezeichnetes Maßnahmenpaket. Die Ausführungen der Kommission zum »Dreisäulenkonzept« (s. Tabelle 7) und jenen des Task-Force-Berichts weisen dabei insgesamt deutlich sichtbare Parallelen auf und orientieren sich an den zentralen Schlagwörtern der »Haushaltsdisziplin«, »Wettbewerbsfähigkeit«, »Überwachung« und »Koordinierung/Steuerung/Governance« (kurz: des Regierens). Sowohl der Task-Force-Bericht als auch die Kommissionsmitteilungen werden schließlich die konkrete Reformagenda der Bewältigungspolitik maßgeblich prägen, der sich im Grundsatz auch die EZB und das Parlament anschließen werden, deren Problembeschreibungen an einigen Stellen aber über jene der Kommission und der Task-Force hinausweisen.

Tabelle 7: »Dreisäulenkonzept« der Europäischen Kommission

Säule I: Weiterentwicklung des Stabilitäts- und Wachstumspakts <i>Verbesserung der Funktionsweise der bestehenden Mechanismen des Stabilitäts- und Wachstumspakts</i> Erhöhung der Wirksamkeit der Stabilitäts- und Konvergenzprogrammbewertungen durch bessere Ex-ante-Koordinierung; Stärkere Berücksichtigung der Prioritäten der EU-Haushaltsüberwachung in den nationalen haushaltspolitischen Rahmen <i>Abbau hoher öffentlicher Schulden und Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen</i> Aufwertung des im Vertrag verankerten Schuldenstandskriteriums; Bessere Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen Schuldenstand und Defizit <i>Bessere Anreize und Sanktionen zur Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts</i> Verzinsliche Einlagen bei verfehlter Haushaltspolitik; Rigoroserer und an Auflagen gebundener Einsatz von EU-Ausgaben, um eine bessere Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sicherzustellen; Beschleunigte Verfahren und rigorosere Anwendung der Kohäsionsfondsverordnung bei wiederholten Verstößen gegen den Pakt
Säule II: Überwachungsmechanismen <i>Stärkung und Ausweitung der Überwachung makroökonomischer Entwicklungen im Euroraum</i> Basierend auf Europa 2020 Schaffung eines Rahmens für eine verstärkte und erweiterte makroökonomische Überwachung von Mitgliedstaaten des Euroraums auf der Grundlage einer Verordnung nach Artikel 136 AEUV; Entwicklung eines Anzeigers von Indikatoren zur Festlegung von Alarmschwellen für starke Ungleichgewichte; Formulierung länderspezifischer Empfehlungen; Rückgriff auf formale Rechtsakte des Rates mit Abstimmung in der Euroraum-Konfiguration
Säule III: Europäisches Semester <i>Ein »Europäisches Semester« für eine besser integrierte Ex-ante-Koordinierung der Haushaltspolitik</i> Abstimmung der Vorlagen der SKP und NRP und der Gespräche darüber mit dem Ziel, sich einen Eindruck von der wirtschaftlichen Gesamtlage zu verschaffen und die zeitliche Abstimmung mit den nationalen Haushaltszyklen zu verbessern; Gewährleistung wirksamer und rechtzeitiger politischer Empfehlungen vom Europäischen Rat auf der Grundlage der Bewertung der Kommission; Wirksamere integrierte Überwachung unter Nutzung aller Vorteile des »Peer-Review« Anmerkung: Die jeweiligen Zusammenfassungen in den transparenten Zellen entsprechen dem Wortlaut der Kommissionsmitteilung.

Quelle: KOM 2010a

Mit dem Beschluss ihres Papiers zur EWWU-Reform legte die Zentralbank nach eigenen Aussagen in Abgrenzungen zu den Kommissionsmitteilungen »a more ambitious approach« (EZB 2010a, 4) vor, der sich allerdings innerhalb der Task-Force nicht durchsetzen konnte. Dies führte dazu, dass sich EZB-Präsident Trichet nicht allen Teilen des Task-Force-Berichts anschließen mochte, was offiziell Eingang in den Bericht fand (vgl. ER 2010f, 24). An anderer Stelle heißt es: »Der EZB-Rat ist [...] der Ansicht, dass der Bericht der Arbeitsgruppe [...] nicht den Quantensprung für das Euro-Währungsgebiet darstellt, den der EZB-Rat gefordert hat.« (EZB 2011a, 2) Die »Hardliner*innen« der Zentralbank wichen in einigen Punkten entschieden von den Positionen der Vertreter*innen im (Europäischen) Rat und der Kommission ab. Die Perspektive der EZB generiert sich hierbei aus ihrer institutionellen Unabhängigkeit, die die Zentralbank in ihren Vorschlägen auf die EWWU als Gesamtkonstrukt übertragen möchte. Unabhängigkeit als Vor- und Leitbild einer Wirtschafts- und Fiskalregierung bedeutet eine noch technokratischere EWWU, die auf unabhängiger Überwachung, kriterien- und indikatorengestützten Bewertungen sowie sanktionierenden Automatismen beruht und dabei ungestört von politischen Einflüssen agiert. Konkret wird vorgeschlagen, dass das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit künftig automatisch in Gang gesetzt werden sollte, sobald die Referenzwerte überschritten werden, und Sanktionen ebenfalls automatisch greifen sollten, wenn die »compliance« der Mitgliedstaaten im Verfahren nicht gegeben sei (vgl. EZB 2010a, 5f.). Zudem ist der Ausbau der Sanktionsmöglichkeiten Teil des EZB-Vorschlags (vgl. ebd., 7). Begleitet werden sollten diese Maßnahmen durch erweiterte Befugnisse für Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Union), die die Qualität der Statistiken prüfen solle, sowie eine Stärkung der Kommission (und insbesondere des für Währungsfragen zuständigen Kommissionsmitglieds), deren Empfehlungen durch veränderte Abstimmungsregeln (umgekehrte Mehrheitserfordernisse) ebenfalls von politischer Einflussnahme durch den Rat befreit werden solle (vgl. ebd., 6). Weiterhin wird eine eigene Fiskalagentur vorgeschlagen, die nach Ansicht der EZB die fiskalpolitische Überwachung unabhängiger als Rat und Kommission gewährleisten könne (vgl. ebd., 7f.). Im Kontext makroökonomischer Ungleichgewichte präferiert die EZB ebenfalls eine ausgebaute Überwachung, die grundsätzlich nicht im Widerspruch zu den Vorschlägen der Kommission oder der Task-Force steht, dabei aber sehr viel stärker kriterial ausgestaltet wäre, indem die EZB-eigenen Indikatoren für Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt der Überwachung gestellt würden (vgl. ebd., 9). Auch eine mechanischere Auslegung der Indikatoren nach einem Ampelsystem ist Bestandteil des EZB-Vorschlags (vgl. ebd.). In Bezug auf einen Krisenmanagementrahmen befürwortet die EZB ebenso wie die anderen Akteur*innen die Etablierung eines Mechanismus zur Unterstützung von Euro-Staaten, der im akuten Krisenfall als »Finanzunterstützung der letzten Instanz« ausgelöst werden könne (vgl. ebd., 11). Dabei ist die größte Sorge der EZB, dass ein entsprechender Mechanismus zu einem unliebsamen Verhalten führen könne: »The absolute precondition to the establishment of a crisis management institution is the need to remove the moral hazard – which is implicit in any ex ante rescue mechanism.« (Ebd., 11) Entsprechend plädiert die EZB für »restriktive« und »starke Konditionalitäten« als Bedingung für die Gewährung finanzieller Unterstützung (vgl. ebd., 11f.). Untermauert werden solle dies nach Meinung der Zentralbanker*innen durch die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen, wenn eine Nichteinhaltung

der Konditionalitäten attestiert werde. Die Bandbreite der vorgeschlagenen Sanktionsmaßnahmen reicht von einer verstärkten Revision seitens der Kommission, der EZB und der Euro-Gruppe über die Aussetzung von Mittelflüssen aus den Strukturfonds oder von Stimmrechten im Rat bis zur Einsetzung eines sogenannten »Enforcement Officers« (ebd., 13), der notfalls durch die Eurogruppe ernannt werden und mit einem Verlust der fiskalischen Souveränität des betroffenen Mitgliedstaats einhergehen sollte. Die EZB offenbart mit letztgenanntem Vorschlag sehr eindrücklich, wie weit sie zu gehen bereit wäre, indem sie politische Institutionen in ihren Rechten zu beschneiden versucht. De facto bedeutet der Vorschlag nichts anderes als die Aussetzung der Demokratie im betreffenden Euro-Staat. Zwar kennt der spätere Vertrag zur Etablierung des permanenten Rettungsschirms keine eigenen Sanktionsartikel oder gar explizit die Rolle eines »Enforcement Officers«, dennoch übernimmt die sogenannte Troika in Ansätzen genau eine solche Funktion (ausführlich s.u.).

Im Gegensatz zur EZB klingen die Vorschläge des Europäischen Parlamentes wohlwollender und weniger ideologisch aufgeladen. Zwar teilt auch das EP die Sichtweise, nach der »die derzeitigen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts [...] begleitet von einer mangelnden Anwendung nicht ausgereicht haben, um eine solide Finanzpolitik und eine breiter angelegte makroökonomische Politik zu gewährleisten« (EP 2010c, Rn. Q; vgl. auch EP 2010e), zugleich übt die große Mehrheit der Abgeordneten² aber auch Kritik an einer zu strikten fiskalpolitischen Fokussierung zur Bewältigung der Euro-Krise. So stelle es für überschuldete Staaten zwar eine Notwendigkeit dar, ihre öffentlichen Finanzen wieder in ein Gleichgewicht zu bringen, jedoch reiche dies nicht aus, um die Probleme wirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen den Eurostaaten zu lösen (vgl. EP 2010c, Rn. R). Insgesamt spiegelt sich in der Entschließung ein überfraktioneller Kompromiss wider, der zwar auf der Forderung einer strikten Einhaltung der mittelfristigen Haushaltsziele des SWP aufbaut (vgl. ebd., Rn. X), zugleich aber darauf hinweist, dass die SWP-Ziele mit Verpflichtungen in Bezug auf die Ausgabenziele für Forschung und Entwicklung, Umwelt, Bildung und die Armutsbeseitigung vereinbar sein müssten (vgl. ebd., Rn. AT). Dies lässt sich als Warnung vor einer rein austeritären Krisenbewältigungspolitik verstehen. In diesem Zusammenhang antizipiert das Parlament bereits, »dass die Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich zum Nachteil der öffentlichen Dienstleistungen und des sozialen Schutzes« (ebd., Rn. V) erfolgen werde. Auch die Vermeidung einer prozyklischen Haushaltspolitik (vgl. ebd., Anlage, Empfehlung 2) wird in der Entschließung betont, weshalb nicht zuletzt »der Prozess des Abbaus langfristiger Defizite mit anderen, die Wirtschaft stimulierenden Anstrengungen kombiniert werden muss« (ebd., Rn. AB). Neben diesen allgemeinen Verortungen enthält die Entschließung acht politikfeldspezifische Empfehlungen mit jeweils sehr umfangreichen Maßnahmenpaketen (vgl. ebd., Anlage). Das Parlament greift in diesen viele Aspekte auf, die auch in den Kommissionsmitteilungen und dem Task-Force-Bericht enthalten sind, weist aber an vielen Stellen auch über diese hinaus. So präsentierte das

2 Insgesamt stimmten 468 Abgeordnete für die Entschließung, 61 waren dagegen und 45 enthielten sich der Stimme: Die Fraktionen ALDE, EFD, PPE, S&D sowie die Grünen stimmten mehrheitlich (S&D gar einstimmig) für die Entschließung. Lediglich die Fraktion GUE/NGL lehnte die Entschließung einstimmig ab (vgl. EP 2010b, 198f.).

Parlament in seinen Empfehlungen von 2010 bereits die Idee eines Europäischen Währungsfonds (EWF) (vgl. ebd.), die erst im Jahr 2017 Eingang in das sogenannte Nikolauspaket der Kommission finden sollte. Ähnlich gestaltet es sich mit der angemahnten Euro-Außenvertretung (vgl. ebd.), die erst 2015 in einem Legislativvorschlag aufgegriffen wurde.

Dem Grundsatz nach verbleibt dennoch auch die Krisenanalyse des Europäischen Parlaments im Rahmen des von der Task-Force und der Kommission präsentierten Narratives, auch wenn das EP partiell über dieses hinausgeht und ein tiefergehendes Krisenverständnis andeutet. Dies ist sicherlich dem Kompromisscharakter der Entschliebung geschuldet, der im Laufe der Euro-Krise auch an anderer Stelle zu Tage tritt. Die groß-Große Koalition im Parlament des Jahres 2010 stand somit jedenfalls am Ausgangspunkt der anstehenden Reformvorhaben zusammen, was sich allerdings im Kontext der konkreten Gesetzgebungsverfahren noch ändern sollte.

Die Reformagenda des reaktiven EU-Staatlichkeitsausbaus im Überblick

Bereits vor dem finalen Beschluss des Task-Force-Berichtes durch den Europäischen Rat legte die Kommission auf Grundlage ihrer Mitteilungen im September 2010 ein Bündel von sechs Legislativvorschlägen (vgl. KOM 2010d-i) vor, die später als *Six-Pack* bezeichnet wurden. Das sekundärrechtliche Reformpaket adressiert zwei inhaltliche Kernanliegen. Einerseits wird mit ihm die *Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts* angestrebt (vgl. KOM 2010d-f & 2010h), andererseits wird in Anlehnung an die fiskalpolitische Überwachung des SWP ein im Grundsatz ähnliches *Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten* vorgeschlagen (vgl. KOM 2010g & 2010i). Zielsetzung der Reformen sei die Schaffung eines »verbesserte[n] Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung«, der sich

»auf mehrere miteinander verknüpfte und ineinandergreifende Politiken für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung stützen [sollte], insbesondere eine Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung, wobei besonderer Wert auf den Ausbau und die Stärkung des Binnenmarktes, die Förderung des internationalen Handels und der Wettbewerbsfähigkeit, ein Europäisches Semester für die verstärkte Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, einen wirksamen Rahmen zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger Staatsdefizite (Stabilitäts- und Wachstumspakt), einen soliden Rahmen zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Mindestanforderungen an die nationalen Haushaltsrahmen sowie eine Regulierung und Überwachung der Finanzmärkte einschließlich der Aufsicht auf Makroebene durch den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken zu legen ist.« (Erw. 4 VO (EU) Nr. 1173/2011; Erw. 9 VO (EU) Nr. 1175/2011; Erw. 4 VO (EU) Nr. 1176/2011; vgl. Erw. 1 VO (EU) Nr. 1174/2011; Erw. 6 VO (EU) Nr. 1177/2011)

Die finale Beschlussfassung über die Six-Pack-Reformen erfolgte schließlich nach zähen Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament im November 2011:

Tabelle 8: Gesetzgebungsakte des Six-Packs

Dokument	Organ	Beschluss
<i>Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet</i>	Parlament & Rat der EU	November 2011
<i>Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet</i>	Parlament & Rat der EU	November 2011
<i>Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken</i>	Parlament & Rat der EU	November 2011
<i>Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte</i>	Parlament & Rat der EU	November 2011
<i>Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit</i>	Rat der EU	November 2011
<i>Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten</i>	Rat der EU	November 2011

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Mit den Reformen des Six-Packs ist insgesamt ein neuer Koordinationszyklus geschaffen worden, der den SWP qualitativ fortentwickelt. Die hierdurch vollzogene Konsolidierung der in der EU-Wirtschaftsverfassung verankerten Stabilitätsunion ist eng mit dem Ausbau wirtschaftspolitischen Regierens verbunden, in dessen Rahmen künftig weiterführende makroökonomische Indikatoren in die suprastaatliche Überwachung mit einbezogen werden.

Der Vorlage der Six-Pack-Legislativvorschläge durch die Kommission im Herbst 2010 ging bereits die Beschlussfassung der *Europe-2020-Strategie* im ersten Halbjahr des Jahres voraus (vgl. KOM 2010c). Losgelöst von den ökonomischen und politischen Krisen seit 2007 stand der turnusgemäße Beschluss der offiziell als »Unionsstrategie für Wachstum und Beschäftigung« bezeichneten Strategie auf der Tagesordnung, die die im Jahr 2000 beschlossene Lissabon-Strategie ersetzen sollte. Mit Europe 2020 ist zugleich ein Beitrag zur Überwindung der aktuellen Krisen verbunden, indem mit ihr nicht weniger als der »Beginn einer neuen Wirtschaftsform« (ebd., 12) markiert werde, »mit der die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft umgewandelt werden kann, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen starken sozialen Zusammenhalt geprägt ist.« (Ebd.) Bereits in der Diskussion um die Europe-2020-Strategie lancierte die Kommission die Etablierung eines neuen Koordinations- und Überwachungszyklus im Rahmen des wirtschaftspolitischen Regierens, der später auch in die Mitteilungen aus dem Mai und Juni sowie den Task-Force-Bericht Eingang fand. Unter dem Dach des *Europäischen Semesters* sollen dabei künftig »die verschiedenen Bereiche der wirtschaftspolitischen Koordinierung zusammengeführt und die Ex-ante-Koordinierung der Wirtschaftspolitik verbessert werden.« (KOM 2010b, 13) Unter die Ex-ante-Koordinierung fällt auch der Vorschlag, nach dem ein Mitgliedstaat erst eine endgültige Haushaltsentscheidung für das jeweils folgende Jahr treffen kann, wenn »im Rahmen des ›Europäischen Semesters‹ mit Hilfe politischer

Leitlinien die Komplementarität der einzelstaatlichen wirtschaftspolitischen Pläne auf europäischer Ebene sichergestellt werden.« (Ebd.) Die Wirksamkeit des Verfahrens sollte über eine stärker integrierte Überwachung seitens der Kommission gewährleistet werden (vgl. ebd.). Eingebettet in die Diskussion um die Reformagenda im Kontext der Krisenbewältigung stellt die Einführung des Europäischen Semesters im Herbst 2010 den Ausgangspunkt für alle weiteren Reformmaßnahmen an der vertragsbasierten Wirtschafts- und Fiskalverfassung der EU dar. Da das Semester in weiten Teilen auf der Synchronisation bereits bestehender Verfahren des Wirtschaftsregierens nach Artikel 121 AEUV beruht, sah die Kommission anfänglich auch keine Notwendigkeit, den neuen Koordinations- und Überwachungszyklus sekundärrechtlich zu verankern, was später auf Druck des Parlaments nachgeholt wurde. Die Kommission ersuchte vorerst lediglich den ECOFIN-Rat, das neue Verfahren zu genehmigen (vgl. ebd., 15). Was dieser mit der Annahme des durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss erarbeiteten »Verhaltenscodex«³ am 7. September 2010 auch tat (vgl. ECOFIN 2010b). Das Europäische Semester konnte somit bereits in 2011 zur Anwendung kommen, ohne dass die weiteren wirtschafts- und fiskalpolitischen Reformen bereits vollzogen worden wären. Die inhaltlichen Zielsetzungen der Europe-2020-Strategie wurden schließlich im Juli und Oktober in Form der »integrierten Leitlinien« (Grundzüge der Wirtschaftspolitik & beschäftigungspolitische Leitlinien; vgl. Art. 121 & Art. 148 AEUV), die es bei der Formulierung der jährlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme (SKP) sowie der Nationalen Reformprogramme (NRP) von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen gilt, final bestätigt.

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

Tabelle 9: Zentrale Dokumente zur Europe-2020-Strategie

Dokument	Organ	Datum
<i>Bewertung der Lissabon-Strategie</i>	Kommission	Februar 2010
<i>EU 2020 – Nachbereitung des informellen Treffens des Europäischen Rates</i>	Parlament	Februar 2010
<i>Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum</i>	Kommission	März 2010
<i>Schlussfolgerungen der März-Tagung 2010</i>	Europäischer Rat	März 2010
<i>Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU</i>	Kommission	Juni 2010
<i>Schlussfolgerungen der Juni-Tagung 2010</i>	Europäischer Rat	Juni 2010
<i>Empfehlung 2010/410/EU über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik</i>	Rat der EU	Juli 2010
<i>Beschluss 2010/707/EU über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten</i>	Rat der EU	Oktober 2010

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Nach der Implementierung des befristeten Rettungsschirms in Form der EFSF und des EFSM (s.o.) kamen die Staats- und Regierungschefs auf Grundlage des Task-Force-Berichts (vgl. ER 2010f, 4) Ende Oktober des Jahres 2010 darin überein, »einen ständigen Krisenmechanismus zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt« einzurichten und ersuchten »den Präsidenten des Europäischen Rates, mit den Mitgliedern des Europäischen Rates Konsultationen über eine begrenzte Vertragsänderung zu führen, die hierzu erforderlich sei, wobei Artikel 125 AEUV (Nichtbeistandsklausel/»no bail out«-Klausel) nicht geändert« (ER 2010d, 2) werden solle. Wurde der befristete Rettungsschirm noch mit Rückbezug auf den »Notstandsartikel« 122, Absatz zwei AEUV legitimiert, bedurfte ein dauerhafter EU-Stabilitätsmechanismus einer anderen Vertragsgrundlage, die bis dato allerdings nicht vorhanden war. Mit der Schlussfolgerung des Europäischen Rates galt es daher, parallel an der vertraglichen Grundlage für einen solchen Stabilitätsmechanismus sowie seiner inhaltlichen Ausgestaltung zu arbeiten. Bereits am 28. November 2010 einigte sich die Euro-Gruppe auf die inhaltlichen Kernelemente des *Europäischen Stabilitätsmechanismus* (ESM), die vom Europäischen Rat auf seiner Dezember-Tagung offiziell nachvollzogen wurden (vgl. ER 2010e). Der Gründungsvertrag trat schließlich im Herbst 2012 in Kraft und der ESM nahm zum Jahresbeginn 2013 seine Arbeit auf. Der ESM umfasst ein maximales Darlehensvolumen von 700 Milliarden Euro, das Euro-Staaten im Krisenfall in Form von konditionalisierten Krediten zur Verfügung gestellt werden kann.

Tabelle 10: Dokumente zum Europäischen Stabilitätsmechanismus

Dokument	Organ	Datum
Beschluss 2011/199/EU zur Ergänzung von Art. 136 AEUV	Europäischer Rat	März 2011
ESM-Vertrag	Euro-Gruppe & Euro-Gipfel	September 2012

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Parallel zu den Grundsatzentscheidungen zum ESM traten im Oktober 2010 vier Verordnungen in Kraft, die noch im Kontext der transatlantischen Finanzkrise angestoßen wurden und das Europäische System der Finanzmarktaufsicht (ESFS; European System of Financial Supervision) schufen. Dieses umfasst neben drei eigenständigen Aufsichtsbehörden den sogenannten Ausschuss für Systemrisiken (ESRB; European Systemic Risk Board), angesiedelt bei der EZB. Diese ersten Schritte hin zu einer stärker integrierten Währungsunion im Bereich der Finanzaufsicht waren allerdings noch sehr zögerlich vollzogen worden, da insbesondere Deutschland und das Vereinigte Königreich gegenüber einer Europäisierung der bis dahin mitgliedstaatlichen Aufsichtsbefugnisse Bedenken hatten (vgl. Schäfer 2016).

Tabelle 11: Gesetzgebungsakte zur Etablierung der EFSE

Dokument	Organ	Beschluss
Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken	Parlament & Rat der EU	November 2010
Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)	Parlament & Rat der EU	November 2010
Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung)	Parlament & Rat der EU	November 2010
Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde)	Parlament & Rat der EU	November 2010

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Neben den sekundärrechtlichen Aktivitäten zur Reform des fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens (Six-Pack), die von der Kommission angestoßen wurden, ließ es sich der Europäische Rat nicht nehmen, durch *intergouvernementale Parallelaktionen* selber in den Reformprozess einzugreifen. In einer Schlussfolgerung des Euro-Gipfels (2010b, 2) heißt es hierzu: »We consider that the European Council must improve the economic governance of the European Union and we propose to increase its role in economic coordination.« (Vgl. auch ER 2010a) Erstes Produkt der Parallelaktivitäten der Staats- und Regierungschefs war der *Euro-Plus-Pakt* aus dem Jahre 2011, der auf der Erklärung des Euro-Gipfels vom Dezember 2010 beruhte, in der man sich unter

anderem darauf verständigte, die fiskalpolitische Disziplin zu wahren und wachstumsfördernde Strukturreformen zu beschleunigen (vgl. ER 2010e, 11). Hierzu erarbeiteten die Staats- und Regierungschefs der Eurozone einen Maßnahmenkatalog zur stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik, den sie am 11. März 2011 als »Pakt für den Euro« finalisierten und zur Beschlussfassung an die Märztagung des Europäischen Rates weiterleiteten (vgl. Euro-Gipfel 2011a). Die Tagung des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011 bettete den nun »Euro-Plus-Pakt« getauften Katalog des Euro-Gipfels in die weiteren Maßnahmenstränge der Krisenbewältigungspolitik ein, indem er

»die wirtschaftliche Säule der WWU weiter stärken und zu einer wirtschaftspolitischen Koordinierung von neuer Qualität führen [wird], die das Ziel hat, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und damit ein größeres Maß an Konvergenz zur Stärkung unserer sozialen Marktwirtschaft zu erreichen.« (ER 2011a, 5)

Mit dem Pakt gingen die beigetretenen Mitgliedstaaten (Eurozone plus Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien) die Verpflichtung ein, jeweils »ein Paket konkreter Maßnahmen anzukündigen, die innerhalb der kommenden zwölf Monate durchzuführen sind« (Ebd.) und sich dabei an den Indikatoren und Grundsätzen des Euro-Plus-Paktes – insbesondere die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit – zu orientieren haben.

Der Euro-Plus-Pakt ist durch seine Anlage als »Pakt« formal gesehen lediglich als Absichtserklärung zu werten, die nach Georg Feigl als eine Art der »Selbstvergewisserung«⁴ zu verstehen ist. Der Pakt kommt »als Bestandteil der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates [am ehesten] einer Entschließung im Sinne einer Art selbst auferlegter rechtsnormativer Verpflichtungen nahe.« (Weber 2013, 380) In Folge der geringen Reichweite des Pakts als »bloßes gentlemen's agreement« (Obwexer 2012, 228) hatte er nur einen sehr geringen Einfluss in Bezug auf die Transformationen und den Ausbau der EU-Staatlichkeit. Wie ernst der Pakt schließlich selbst durch die Mitgliedstaaten genommen wurde, zeigt sich in einer Reihe von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates: Auch wenn die teilnehmenden Mitgliedstaaten über 100 Einzelmaßnahmen ankündigten (ER 2011d), mussten sie sich doch mehrfach gegenseitig auffordern, bei künftigen Verpflichtungen »einen umfassenderen Geltungsbereich«, »einen konkreteren Ansatz« oder »ein ehrgeizigeres Vorgehen« (ER 2011b, 3f.) zu gewährleisten. Man sicherte sich schließlich gegenseitig zu, »im nächsten Jahr ehrgeiziger und präziser formulierte Verpflichtungen einzugehen« (ebd., 1), was allerdings ebenfalls nicht den gewünschten Erfolg zeigte (vgl. ER 2012b, 4). Retrospektiv kommt das kommissionseigene European Political Strategy Center (EPSC) deshalb 2015 auch zu dem Schluss, dass der Pakt nur eine geringe Durchsetzungskraft besaß und es ihm gegenüber an politischer Verantwortlichkeit gefehlt habe (vgl. KOM 2015j, 1).

Die Unverbindlichkeit des Euro-Plus-Paktes regte bereits im weiteren Verlauf des Jahres 2011 zu Überlegungen an, auch »die Möglichkeit von begrenzten Vertragsänderungen zu sondieren.« (ER 2011f, 5) Insbesondere die deutsche Bundesregierung und Kanzlerin Merkel, die bereits den Euro-Plus-Pakt maßgeblich lancierte (vgl. Fischer-Lescano & Kommer 2011, 12), favorisierten einen solchen Schritt (vgl. Schäfer 2013, 118);

4 So Georg Feigl bei einem persönlichen Gespräch am 21.07.2016 in der Arbeiterkammer Wien.

war doch die auf Freiwilligkeit basierende Konditionalisierung á la Euro-Plus-Pakt augenscheinlich wenig erfolgreich. Der Euro-Gipfel (2011c, 10) folgte dieser Einschätzung und bekräftigte, dass der Fokus weiterhin darauf liege, die Konvergenz im Euro-Raum zu verbessern, die fiskalische Disziplin zu stärken und die Wirtschaftsunion zu erweitern, wobei auch die Möglichkeit ›limitierter Vertragsveränderungen‹ sondiert werden solle. Am 6. Dezember 2011 legte der Ratspräsident ein Papier vor, in dem er »weitere bedeutsame Schritte hin zu einer wahren ›Finanzunion‹« skizzierte, worunter er »eine erheblich engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik und ein größeres Maß an Überwachung und Disziplin bei der Durchführung der nationalen Politik« (Van Rompuy 2012, 78) verstand. Dazu bedürfe es »weiterer Schritte in Richtung Integration hin zu einem ›neuen Finanzpakt‹.« (Ebd., 79) Technisch könnte dies über eine Revision des den EU-Verträgen angehängten Protokolls Nr. 12 erfolgen. Hierfür sei zwar ein einstimmiger Beschluss notwendig und das Europäische Parlament und die Zentralbank wären anzuhören, jedoch sei keine Ratifizierung auf nationaler Ebene erforderlich, was eine rasche Umsetzung ermögliche (vgl. ebd., 79). Möglich sei aber auch eine Vertragsänderung (entweder parallel oder aber später), bei der weitreichendere Änderungen möglich wären, zugleich aber ein umfangreicher Ratifizierungsprozess durchlaufen werden müsse (vgl. ebd.). Die am 9. Dezember 2011 folgende Ratstagung brachte indes nach zähen Verhandlungen keine Einigung unter den 27 Mitgliedstaaten. Eine Protokoll- oder gar Vertragsänderung scheiterte aber letztlich am Widerstand des Vereinigten Königreichs.⁵ In einem Statement der Staats- und Regierungschefs der Eurozone heißt es hierzu: »Considering the absence of unanimity among the EU Member States, they decided to adopt [...] an *international agreement* to be signed in March or at an earlier date. The objective remains to incorporate these provisions into the treaties of the Union as soon as possible« (Euro-Gipfel 2011d; Herv. J. G.). Die Verhandlungen um die genaue Ausgestaltung für den zwischenstaatlichen Vertrag, der den Titel *Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung* (SKS-V) erhalten sollte, waren bis Ende Januar 2012 abgeschlossen, sodass die Unterzeichnung durch die Vertragsparteien im März erfolgen konnte (vgl. Euro-Gipfel 2012a, 1); in Kraft trat der Vertrag im Januar 2013. Neben einer stärkeren Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken – in Form des Euro-Gipfels – ist der SKS-Vertrag insbesondere durch eine weitere Verschärfung fiskalpolitischer Vorschriften gekennzeichnet, die aufgrund der Sekundärrechtsakte zwar überflüssig erscheinen, partiell aber die Fiskalziele des SWP weiter verschärfen (strukturelles Defizit) und insbesondere durch die eingegangenen Verpflichtungen die auf EU-Sekundärrecht basierenden Normierungen des SWP zusätzlich durch eine Art ›Schuldenbremse‹ beziehungsweise ›automatischen Korrekturmechanismus‹ im mitgliedstaatlichen (Verfassungs-)Recht absichern sollen.

- 5 In einer EURACTIV-Meldung heißt es: »Die von Deutschland und Frankreich geforderte Änderung des EU-Vertrages der 27 Mitgliedsstaaten scheiterte vor allem am Widerstand Großbritanniens, erklärte der französische Präsident Nicolas Sarkozy nach elfstündigen Beratungen am frühen Freitagmorgen in Brüssel. Der britische Premierminister David Cameron verweigerte die Zustimmung zur EU-Vertragsänderung, weil er kein Vetorecht bei der Finanzmarktregulierung durchsetzen konnte. Dabei habe er ›tollpatschig‹ verhandelt, sagte ein EU-Diplomat. ›Nicht Europa ist gespalten, die Briten haben gespalten‹, erklärte die litauische Präsidentin Dalia Grybauskaitė. Cameron sagte dagegen, Großbritannien verliere nun nicht an Einfluss in der EU.« (EURACTIV, 09.12.2011)

Tabelle 12: Parallele Krisenbewältigungsmaßnahmen des Europäischen Rates

Dokument	Organ	Datum
<i>Euro-Plus-Pakt</i>	Europäischer Rat	März 2011
<i>Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag)</i>	Europäischer Rat	März 2012

Quelle: Eigene Zusammenstellung

»Obwohl die rasche und genaue Durchführung der ›Sixpack‹-Vorschläge ein ehrgeiziges Unterfangen ist, müssen wir noch weiter gehen«, schreibt die Kommission (2011b, 7) in einer Mitteilung im Oktober 2011 parallel zu den einsetzenden Diskussionen um den SKS-Vertrag. Einen Monat nach dieser Ankündigung und zeitgleich zu den letzten Abstimmungsrunden im Gesetzgebungsverfahren für das Six-Pack unterbreitete die Kommission daher zwei weitere Verordnungsvorschläge zum Ausbau des fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens im Euro-Raum (KOM 2011d; KOM 2011e), die später als »second economic governance package« oder kurz *Two-Pack* bezeichnet wurden. Bereits am 30. November führte der Rat hierzu einen ersten Gedankenaustausch (vgl. ECOFIN 2011d, 6). Dennoch bedurfte es über anderthalbjähriger Verhandlungen bevor das Paket im Mai 2013 von Rat und Parlament final beschlossen werden konnte. Beide Verordnungen zielen ausschließlich auf die Länder der Eurozone. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 stellt eine weitere Ergänzung des SWP um Bestimmungen zur Überwachung und Bewertung der mitgliedstaatlichen Haushaltsplanungen und der Korrektur übermäßiger Defizite dar, wohingegen die Verordnung (EU) Nr. 472/2013 insbesondere den Ausbau wirtschafts- und haushaltspolitischer Überwachung jener Mitgliedstaaten zum Ziel hat, die von gravierenden finanziellen Schwierigkeiten betroffen oder bedroht sind. Letztere Verordnung setzt sowohl am SWP als auch am Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten an, weist aber über sie hinaus und deutet durch die Bezugnahme auf den außerunionsvertraglichen ESM einen gewissen Wendepunkt in der bis dato reaktiven Krisenbewältigungspolitik an, indem Verbindungslinien zwischen diesem und dem Unionsrecht geschaffen werden.

Tabelle 13: Gesetzgebungsakte des Two-Packs

Dokument	Organ	Beschluss
<i>Verordnung (EU) Nr. 472/2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind</i>	Parlament & Rat der EU	Mai 2013
<i>Verordnung (EU) Nr. 473/2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet</i>	Parlament & Rat der EU	Mai 2013

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Trotz der bis dato bereits getroffenen beziehungsweise angekündigten Maßnahmen zur Bewältigung der Euro-Krise begann das Jahr 2012 mit einer erneuten Krisenzuspitzung. Nachdem nach Griechenland auch Irland (2010) und Portugal (2011) Hilfskredite erhielten, war Griechenland im Frühjahr 2012 auf ein weiteres Hilfspaket angewiesen; es folgte ein Hilfspaket zur Refinanzierung des Bankensektors in Spanien und auch Zypern stellte im Frühsommer 2012 offiziell einen Antrag auf Hilfskredite, der schließlich 2013 durch den ESM bewilligt wurde. In der sich zuspitzenden Gemengelage war es schließlich im Sommer 2012 EZB-Präsident Draghi, der mit seiner »whatever it takes«-Rede für eine nachhaltige Beruhigung auf den Märkten für Staatsschuldentitel sorgte. In seiner Rede kündigte er nicht weniger an, als notfalls unbegrenzt staatliche Schuldentitel von Euro-Staaten auf dem Sekundärmarkt aufzukaufen, um den Euro zu retten (vgl. Draghi 2012). Dieser Ankündigung folgte im September 2012 offiziell das »Outright Monetary Transactions«-Programm (OMT) der EZB. Anders als noch 2010, als die EZB mit dem *Securities Markets Programme* (SMP) ebenfalls in den Sekundärmarkt interveniert hatte, unterliegt das OMT-Programm allerdings keiner Limitierung und konnte so zur maßgeblichen Abschwächung der Krisensymptome (Refinanzierungszinsen der Krisenstaaten) beitragen.

Tabelle 14: Unkonventionelle Krisenbewältigungsmaßnahmen der EZB

Maßnahme	Datum
<i>Securities Markets Programme</i> (SMP)	Mai 2010
<i>Outright Monetary Transactions Programme</i> (OMT)	September 2012

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Diese beiden Programme im Rahmen einer unkonventionellen Geldpolitik, die nicht unkritisiert blieben (Verdacht der monetären Staatsfinanzierung), lancierte die EZB im Rahmen ihrer Offenmarktpolitik durch sogenannte *längerfristige Refinanzierungsgeschäfte* (LTRO; Longer-Term-Refinancing-Operations), die insbesondere einen Beitrag zur Rekapitalisierung angeschlagener Banken im Euroraum leisten sollten (vgl. EZB 2011d). Weiterhin verfügt das Eurosystem (EZB plus die mitgliedstaatlichen Zentralbanken) mit den sogenannten *Notfall-Liquiditätshilfen* (ELA; Emergency Liquidity Assistance) über ein Instrument, mit dem auf akute Liquiditätsengpässe von Finanzinstituten reagiert werden kann. Obwohl die Durchführung entsprechender Hilfsaktionen zwar den mitgliedstaatlichen Zentralbanken obliegt, gilt schließlich ein Koordinierungsgebot durch die EZB. Ab einer bestimmten Höhe bedarf es sogar der expliziten Zustimmung durch die EZB-Gremien (vgl. EZB 2017). ELA sind im Laufe der Banken- und der anschließenden Euro-Krise häufig zur Anwendung gebracht worden, weshalb sie nicht zuletzt auch ein wichtiges Druckmittel der EZB gegenüber den Mitgliedstaaten darstellen. Bekannt ist, dass die EZB sowohl auf Irland als auch auf Griechenland politisch einwirkte, indem angedroht wurde keine ELAs mehr zu genehmigen. Die ELAs können somit zwar einerseits krisenlindernd, andererseits – wenn gewollt – aber auch krisenverschärfend wirken.

Mit den Krisenzuspitzungen in Spanien und Zypern geriet im Laufe des Jahres 2012 die europäische Bankenkrise der Jahre 2007/2008 wieder stärker zurück ins Bewusst-

sein. Als Bindeglied zwischen den krisenbedingten Zentralbankaktivitäten, der Diskussionen um die (Re-)Regulierung der Finanzmärkte und Bemühungen zur Abmilderung des häufig als ›Teufelskreis‹ beschriebenen systemischen Zusammenhang zwischen Staaten und Banken⁶ wurden deshalb weitere Maßnahmen zum Aufbau einer Bankenunion lanciert. Im September 2012 legte die Kommission (2012i) hierzu einen »Fahrplan« vor, mit dem sie zugleich legislative Vorschläge zum Aufbau einer einheitlichen Bankenaufsicht (SSM; Single Supervisory Mechanism) unterbreitete (vgl. KOM 2012j & 2012k), die schließlich im Oktober 2013 final beschlossen wurden. Kernbestandteil des SSM stellt die Übertragung der Makroaufsicht über Banken in der EU auf die EZB dar. Auch der sogenannte Vier-Präsidenten-Bericht, der dem Europäischen Rat im Dezember 2012 durch Ratspräsident Van Rompuy vorgelegt wurde (ER 2012a), forderte im Einklang mit dem Kommissions-Fahrplan einen »integrierten Finanzrahmen«, der neben einem einheitlichen Aufsichts- auch einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für Banken und Finanzinstitute umfassen sollte (vgl. Van Rompuy et al. 2012, 5ff.). Die legislativen Vorschläge zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM; Single Resolution Mechanism), der auch einen Abwicklungsfonds (SRF; Single Resolution Fund) für Banken vorsah, legte die Kommission im Laufe des Jahres 2013 vor; 2014 wurden sie beschlossen, auch wenn der Abwicklungsmechanismus und -fonds bis heute ihre Arbeit noch nicht vollumfänglich aufgenommen haben.

Tabelle 15: Gesetzgebungsakte zur Bankenunion

Dokument	Organ	Beschluss
Verordnung (EU) Nr. 1022/2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2011 zur Einrichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013	Parlament & Rat der EU	Oktober 2013
Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank	Rat der EU	Oktober 2013
Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungs-systeme (»Einlagensicherungsrichtlinie«)	Parlament & Rat der EU	April 2014
Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (»Abwicklungsrichtlinie«)	Parlament & Rat der EU	Mai 2014
Verordnung (EU) Nr. 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds	Parlament & Rat der EU	Juli 2014

Quelle: Eigene Zusammenstellung

6 Der auch als Staaten-Banken-Nexus bekannte Teufelskreis »beschreibt die enge Wechselwirkung zwischen der wirtschaftlichen Stabilität von Staaten sowie der Liquidität und Solvenz von Banken. [...] Beim ›Staaten-Banken-Nexus‹ handelt es sich [...] um einen Risikoverbund zwischen Staaten und Banken mit selbstverstärkender Wirkung.« (Waschbusch 2020)

Ergänzt werden diese institutionellen Bausteine um ein umfassendes Regelwerk für den Finanz- und Bankensektor, das zum Teil bereits auf während der transatlantischen Finanzmarktkrise in der G20 vereinbarten (Re-)Regulierungsbemühungen (Stichwort: Basel III) basierte (vgl. KOM 2010m). Gerade aufgrund der Fülle an detaillierten Regulierungen – zusammengefasst als Single Rulebook bezeichnet – soll die Bankenunion lediglich in der angekündigten limitierten Betrachtungsweise Gegenstand dieser Arbeit sein. Auch wenn die Aufstellung eines einheitlichen Regelwerks zusammengefasst bereits ein weithin sichtbarer Akt des EU-Staatlichkeitsausbaus im Sinne der Durchsetzung einer einheitlichen Sichtweise (Monopolisierung) darstellt, kann es in dieser Arbeit nicht geleistet werden, die Bankenunion in voller Gänze einzubeziehen. Einzelne Aspekte werden aber nachrichtlich dargestellt, wenn sie besondere Verbindungslinien zu den zuvor skizzierten Reformmaßnahmen aufweisen.

Tabelle 16: Gesetzgebungsakte zur Umsetzung von »Basel III«

Dokument	Organ	Beschluss
Verordnung (EU) Nr. 575/2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen	Parlament & Rat der EU	Juni 2013
Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (»Eigenkapitalrichtlinie«)	Parlament & Rat der EU	Juni 2013

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Drei Konstitutionalisierungsprozesse des reaktiven EU-Staatlichkeitsausbaus

Auf Grundlage der an dieser Stelle nur einführend skizzierten Reformmaßnahmen lassen sich drei Konstitutionalisierungsprozesse des reaktiven Staatlichkeitsausbaus beschreiben, die es im Folgenden genauer zu analysieren und darzustellen gilt. Hierbei wird durch die Etablierung des auf Dauer gestellten ESM sowie seiner flankierenden Maßnahmen – erstens – eine *außerunionsvertragliche Notstandsverfassung* der Eurozone etabliert, auf die auch in künftigen Krisensituationen zurückgegriffen werden kann. Geprägt ist diese durch ein *autoritär-intergouvernementales Staatlichkeitsarrangement*, das aufgrund seiner außerunionsvertraglichen Grundlage der eigentlichen EU-Staatlichkeit vorgelagert scheint und demnach den politischen Prozessen innerhalb der formalen EUSA-Strukturen partiell entzogen wird, auch wenn sich innerhalb des Arrangements einzelner EUSA funktional als »Hilfsagenturen« bedient wird.

Weiterhin ist – zweitens – mit der Krisenbewältigungspolitik die *Fortentwicklung der vertragsbasierten EU-Wirtschafts- und Fiskalverfassung* verbunden, die sich auf Grundlage der EU-Verträge verortet. Die neue Qualität des vertragsbasierten fiskal- und wirtschaftspolitischen Regierens wird teilweise durch mitgliedstaatliches (Verfassungs-)Recht abzusichern versucht (SKS-Vertrag). Ein Ergebnis der Fortentwicklung der Wirtschafts- und Fiskalverfassung stellt die gestärkte Stellung der Kommission im EU-Staatsapparate-Ensemble dar, die immer stärker die zentrale Rolle innerhalb der *Europäischen Wirtschaftsregierung* einnimmt. Dabei orientiert sich der Ausbau wirtschafts- und fiskalpolitischer Staatlichkeitsmodi einerseits am Leitbild der *konso-*

lierten Stabilitätsunion, die andererseits einen leitbildlichen Komplementär in Form einer erweiterten Überwachungsunion erhält.

Schließlich stellt – drittens – eine weitere Komponente des reaktiven Staatlichkeitsausbaus die Etablierung einer (impliziten) Finanzstabilisierungsverfassung dar, in deren Mittelpunkt die Europäische Zentralbank steht. Neben der legislativbasierten Kompetenzaufwertung der EZB im Rahmen ihrer neuen Aufsichtsfunktionen für den Finanzmarkt muss im Rahmen dieser neuen Verfassungskomponente schließlich insgesamt die neue Rolle der EZB einer Bewertung unterzogen werden. So zeigt sich an unterschiedlichen Stellen der Krisenbewältigungspolitik ebenso wie in den politischen Prozessen zu ihrer Implementierung, dass die EZB – weitestgehend – im Verborgenem ihre Stellung innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles ausbauen konnte und mittlerweile nicht nur bewiesen hat, dass sie die Rolle als *Lender of Last Resort* (LOLR) bereit ist anzunehmen, sondern zugleich als zusätzlicher Repressionsapparat gegenüber Mitgliedstaaten agiert.

7.2 Implementierung einer außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung

Im EWWU-Notstandsartikel 122 des AEUV heißt es im Absatz 2:

»Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.« (Herv. J. G.)

Auf dieser vertraglichen Grundlage basierten die ersten Maßnahmen zur Abmilderung der akuten Refinanzierungskrise in Form der Euro-Rettungsschirme EFSF und EFSM (vgl. Erw. 1 VO (EU) Nr. 407/2010). Dabei definiert die EFSM-Verordnung, dass die in Artikel 122 benannten Schwierigkeiten auch »durch eine ernsthafte Verschlechterung der internationalen Wirtschafts- und Finanzlage verursacht werden [können]« (Erw. 2 VO (EU) Nr. 407/2010), was in gewisser Weise eine erweiterte Auslegung des Vertragsartikels darstellt, der explizit lediglich auf Naturkatastrophen und sehr vage »außergewöhnliche Ereignisse« verweist. Trotz dieser weiten Auslegung des Artikels deutet er im Kern doch darauf hin, dass die Unionsverträge vor dem Hintergrund des No-Bail-Out-Gebots (Art. 125 AEUV) lediglich begrenzte Möglichkeiten bieten, um Euro-Mitgliedstaaten »unter bestimmten Bedingungen« finanziell zu unterstützen. Entsprechend waren die EUSA in ihren Rettungsschirm-Begründungen auch damit beschäftigt, die aktuell einbrechenden Ereignisse als unvorhersehbar zu qualifizieren: So habe beispielsweise die Finanzkrise zu »einer gravierenden Verschlechterung der Kreditkonditionen geführt, die darüber hinausgeht, was sich durch wirtschaftliche Fundamentaldaten erklären ließe« (Erw. 4 VO (EU) Nr. 407/2010; vgl. auch Erw. 3). Weiterhin seien die Mitgliedstaaten von dieser »außergewöhnlichen Situation« überrascht worden, »die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entzieht.« (Erw. 5 VO (EU) Nr. 407/2010;