

## Der Fünf-Präsidenten-Bericht – die »Vollendung« des europäischen Desintegrationsprozesses?

### Einleitung

Die EU gerät von einer Krise in die nächste. Führende PolitikerInnen warnen offen vor ihrem Zerfall, ein Scheitern des europäischen Integrationsprojekts und der Wirtschafts- und Währungsunion erscheint als realistisches Szenario.

Entgegen dieser Untergangsbeschwörungen haben EU-IntegrationsforscherInnen vielfach betont, dass Krisen in der Geschichte der europäischen Integration – wie insbesondere in den 1980er Jahren – oft zu neuen Integrationsschüben geführt haben.<sup>1</sup> Besonders VertreterInnen der neofunktionalistischen Theorietradition haben darauf hingewiesen, dass sich in der Euro-Krise funktionale *spill-over*-Effekte<sup>2</sup> von einer gemeinsamen Geldpolitik zu einer integrierten Fiskalpolitik im Euro-Raum beobachten lassen.<sup>3</sup> Zwar spricht auch Frank Schimmelfennig<sup>4</sup> von gegenläufigen, »postfunktionalen, euroskeptischen Politisierungstendenzen«, die Tendenz zu funktionalen *spill-over*-Effekten bliebe demgegenüber jedoch dominant und eine Krisenbewältigung durch Desintegration Philipp Genschel und Markus Jachtenfuchs<sup>5</sup> zufolge blockiert.

Doch ob die aktuelle Krise der EU und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wie in den vergangenen Jahrzehnten letztlich in die Bahnen vertiefter Integration münden wird, ist hochgradig ungewiss, zumal die tragende Achse der europäischen Integration, die Achse zwischen Frankreich und Deutschland, immer mehr in Schieflage gerät, wodurch Spielräume für essentielle politische Kompromisse schwinden.

Aus der Perspektive der (kritischen) neo-gramscianisch und regulationstheoretisch inspirierten Politischen Ökonomie<sup>6</sup> kritisieren wir den aktuellen Vorstoß der wichtigsten Entscheidungsträger der EU – den sogenannten Fünf-Präsidenten-Bericht zur

1 Vgl. Bieling 2013, S. 91; Holzinger, Schimmelfennig 2015, S. 476.

2 Unter funktionalen *spill-over*-Effekten wird im Neofunktionalismus das Ausgreifen supranationaler Integration von einem Politikbereich auf andere Politikbereiche verstanden. Diese eigenständige, expansive Tendenz supranationaler Integration ergibt sich daraus, dass eine erfolgreiche Integration in einem Bereich oftmals Kooperation in angrenzenden Bereichen erfordert (einführend Wolf 2012).

3 Vgl. Genschel, Jachtenfuchs 2013.

4 Schimmelfennig 2012, S. 410.

5 Genschel, Jachtenfuchs 2013, S. 85-86.

6 Bieling 2014.

»Vollendung« der Wirtschafts- und Währungsunion<sup>7</sup> (im Folgenden BVWWU). Unsere zentrale Fragestellung lautet, ob und inwiefern der BVWWU eine belastbare Perspektive für die tiefere Integration der Wirtschafts- und Währungsunion angesichts der aktuellen Desintegrationstendenzen im Euro-Raum entwirft – mit Blick auf seine Reformvorschläge, aber auch die sie tragenden politischen Kräfteverhältnisse. Tiefgreifende Reformen zur Überwindung der Krisentendenzen in der Euro-Zone werden durch die zunehmenden Asymmetrien im deutsch-französischen Verhältnis blockiert. Konnten in der Vergangenheit grundlegende Differenzen über den Fortgang der europäischen Integration durch einen Kompromiss zwischen den beiden größten europäischen Volkswirtschaften überwunden und produktiv gewendet werden, so scheint mit der Krise die Kompromissdynamik dieses »eingebetteten deutsch-französischen Bilateralismus«<sup>8</sup> aufgrund der Schwäche Frankreichs und der gleichzeitigen Stärke Deutschlands zum Stillstand gekommen. Aufgrund der Verschränkung verschiedener Dimensionen europäischer Integration können hier freigesetzte Zentrifugalkräfte jedoch auch auf andere Bereiche des europäischen Integrationsprojekts übergreifen.

## 1. Wirtschaftliche und politische Zentrifugalkräfte in Europa und ihre Eskalation in der Krise

Verschiedene politische und wirtschaftliche Entwicklungen verdichten sich aktuell zu einer Gemengelage, in der die zentrifugalen Kräfte in Europa überwiegen. In der Krise wurde zunächst auf schmerzhaft Weise deutlich, dass der Konvergenzprozess der 2000er Jahre<sup>9</sup> an sein Ende gekommen ist und sich dieser Prozess nun wieder umzukehren scheint. Der vergleichsweise raschen wirtschaftlichen Erholung in Deutschland steht die jahrelange Rezession oder Stagnation in Südeuropa und Frankreich sowie in Teilen Osteuropas gegenüber. Die Spaltung in Gläubiger- und Schuldner-Staaten<sup>10</sup> tritt offen zutage.

Besonders dramatisch ist, dass sich zunehmend die Einsicht durchsetzt, dass der Konvergenzprozess der 2000er Jahre in den südeuropäischen Ländern den günstigen Verschuldungsbedingungen, nicht aber einer realen Konvergenz von Produktivität und damit verbundener Wettbewerbsfähigkeit geschuldet war.<sup>11</sup> Seit den 1980er beziehungsweise 1990er Jahren hat in der südeuropäischen »Peripherie« vielmehr ein anhaltender Trend der De-Industrialisierung eingesetzt. Eigenständige Produktivsysteme lösten sich angesichts der verschärften Konkurrenz auf dem euro-

7 Der Bericht zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde offiziell vorgelegt von »Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz«. Er wird daher allgemein als Fünf-Präsidenten-Bericht bezeichnet.

8 Krotz, Schild 2013.

9 Heine, Herr 2008, S. 208, 232.

10 Bieling 2013, S. 94.

11 Scharpf 2011, S. 177-180.

päischen Binnenmarkt entweder auf oder wurden von multinationalen Konzernen übernommen.<sup>12</sup> Komplementär dazu entstand dort eine ausgeprägte Finanzialisierung, also ein relativer Bedeutungszuwachs des Banken- und Finanzsektors und damit verbundener Akkumulationsstrategien. Aufgrund des hohen Waren- und Kapitalimports und der daraus resultierenden Leistungsbilanzdefizite wurden die südeuropäischen Ökonomien innerhalb der regulationstheoretischen Diskussion daher mit dem Begriff der »passiven Extraversion« charakterisiert. Demgegenüber steht die »aktive Extraversion« der exportorientierten Ökonomien um Deutschland mit vergleichsweise starken industriellen Produktionsbasen.<sup>13</sup>

Diese Entwicklung spielte sich im breiteren Rahmen der Entfaltung eines finanzdominierten Akkumulationsregimes in ganz Europa ab:<sup>14</sup> Aufgrund schwindender Anlagemöglichkeiten in produktiven Sektoren strömte überakkumuliertes Kapital aus den Überschussländern auf die europäischen Finanzmärkte, womit über Jahre die private und öffentliche Verschuldung der Defizitländer finanziert wurde. Allerdings waren diese Kapitalströme an die Erwartungen zukünftiger Verwertungsprozesse gebunden, hinter denen die realwirtschaftlichen Akkumulationspotenziale in diesen Ländern zurückblieben. Mit der Krise wurde deutlich, dass sich dieses Modell passiver Extraversion nicht wiederholen lässt und der damit verbundene Konvergenzprozess der 2000er Jahre mit der Annäherung des Lebensstandards und hohen Wachstumsraten beendet war.

Mit der europäischen Wirtschaftskrise und ihrer Bearbeitung verschärfte sich auch die *politische* Krise der EU, welche ihren Ausgangspunkt in der holprigen Ratifizierung des Vertrags von Maastricht hatte.<sup>15</sup> Der permissive Konsens, also die grundsätzliche, aber passive Zustimmung für den europäischen Integrationsprozess, welcher sich in den Anfangsjahren durch die wirtschaftliche Prosperität der EG-Mitgliedsländer bildete und Integration mit Wohlstand und Stabilität verband, war spätestens mit der europäischen Verfassungskrise 2005 größtenteils aufgebraucht.<sup>16</sup> Das Wegbrechen des permissiven Konsenses und die gleichzeitig geringe demokratische Legitimation der EU verdichteten sich seit dem Ausbruch der Euro-Krise zu einer existenziellen politischen Krise, welche sich auf verschiedenen politischen Ebenen der EU äußerte und zuletzt im Juni 2016 im erfolgreichen Referendum über den Austritt Großbritanniens gipfelte, dem sogenannten Brexit.

Diese existenzielle politische Krise zeigt sich zunächst darin, dass »eine große Zahl von Menschen ihrem demokratischen politischen System auf breiter Front – d. h. auf beiden politischen Ebenen [nationalstaatlicher und europäischer; E.S./F.S.] – die

12 Becker, Jäger 2010.

13 Becker, Jäger 2009; Bieling et al. 2015.

14 Demirović, Sablowski 2011.

15 Grimm 2015, S. 332. Die Ablehnung der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht beim Referendum in Dänemark, die sehr knappe Zustimmung in Frankreich sowie die ablehnende Haltung in der deutschen Öffentlichkeit, ohne dass dort ein Referendum abgehalten wurde, machen deutlich, wie wenig Verständnis für das Ziel einer gemeinsamen Währung in der Bevölkerung vorhanden war.

16 Laumen, Maurer 2006; Beckmann et al. 2006.

Unterstützung versagt«. <sup>17</sup> Die Umfrageergebnisse des Eurobarometers, die niedrige Wahlbeteiligung von 42,3 Prozent bei den Wahlen des Europaparlaments 2014 ebenso wie der Aufstieg rechtspopulistischer und eurokritischer Parteien zeigen, dass sich viele Menschen von der EU weder repräsentiert fühlen noch den Eindruck haben, konkret mit der Politik der EU verbunden zu sein. So geben beim Eurobarometer nur noch 36 Prozent der UnionsbürgerInnen an, der Europäischen Union und ihren Institutionen zu vertrauen – im Vergleich zu 2009 bedeutet dies einen Vertrauensverlust von 19 Prozentpunkten. <sup>18</sup> Auch die Zustimmungswerte zur Wirtschafts- und Währungsunion sind auf den niedrigsten Stand seit ihrer Erhebung gesunken <sup>19</sup> – nur noch 58 Prozent der EU-BürgerInnen sprechen sich für eine gemeinsame Währungsunion aus, während fast 40 Prozent diese ablehnen. <sup>20</sup>

Die EU wird als Elitenprojekt wahrgenommen. Die Erweiterungsprozesse (EFTA-Erweiterung, Osterweiterung) haben ebenso wenig wie die tieferen Integrationschritte (GASP, Binnenmarktintegration, europäische ökonomische Steuerung – Economic Governance <sup>21</sup>) oder Versuche, die Akzeptanz der europäischen Ebene zu stärken (Aufwertung des Europaparlaments, Wahl des Kommissionspräsidenten), dazu beigetragen, die Kluft zwischen der europäischen Bevölkerung und den europäischen Institutionen zu überbrücken. Ganz im Gegenteil haben in der aktuellen Krise die Entfremdungserscheinungen zwischen der Bevölkerung und der europäischen Politik einen vorläufigen Höhepunkt erreicht.

Das Demokratie- und Legitimationsdefizit der EU sowie die verstärkte Einschränkung nationalstaatlicher Souveränität im Rahmen der Maßnahmen der EU zur Behebung der Krise führen nicht zur Aufhebung der Entfremdung zwischen den europäischen Institutionen und der europäischen Bevölkerung und manifestieren sich auf der nationalen Ebene zunehmend in einer Destabilisierung und Erosion des traditionellen politischen Systems.

Gerade in den »Krisenstaaten« der südeuropäischen Peripherie wie Spanien oder Griechenland führten die Demokratiebewegungen und der Aufstieg linkspopularer Parteien zu einem Zusammenbruch des etablierten Zwei-Parteien-Systems. Oftmals ging dieser Zusammenbruch mit einem massiven Einbruch der Sozialdemokratie bei Wahlen einher. <sup>22</sup>

Gleichzeitig kam es in den nördlichen und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu einer Ausbreitung nationalistischer Rhetorik und zum Aufstieg nationalpopulistischer bis extrem rechter Parteien und Bewegungen, welche sich klar gegen die Existenz der EU und für eine Rückkehr zur nationalen Währung aussprechen. <sup>23</sup> Die

17 Armingeon et al. 2015, S. 526.

18 Eurobarometer 2016, T50.

19 Armingeon et al. 2015, S. 516.

20 Eurobarometer 2016, S. 26.

21 Gemeint sind damit die Regeln und Institutionen der Europäischen Währungsunion zur Überwachung und Koordinierung der nationalen Wirtschafts- und Fiskalpolitik.

22 Spourdalakis 2014; Vogel 2016.

23 Wodak et al. 2013; Hilmer 2016, S. 20.

bisherigen Wahlsiege von Parteien wie des Front National in Frankreich, der AfD in Deutschland oder der Partij voor de Vrijheid in den Niederlanden sind dabei nur Ausdruck jener Krise.<sup>24</sup>

Angesichts dieser tiefen wirtschaftlichen Divergenz und politischen Zentrifugalkräfte steigt der Druck, die Wirtschafts- und Währungsunion entweder aufzulösen – oder grundsätzlich zu reformieren.<sup>25</sup> Dementsprechend wurde die politische Agenda der EU seit 2010 von dem Versuch beherrscht, die Wirtschafts- und Währungsunion gegen die beschriebenen Zerfallstendenzen zu verteidigen. Es lässt sich insofern durchaus von einem dominanten, wenn auch in seiner Orientierung zunächst vor allem defensiv ausgerichteten »Projekt der Euro-Rettung« sprechen, mit dem der erreichte Stand der wirtschafts- und währungspolitischen Integration trotz der beschriebenen Widersprüche erhalten und in zentralen Punkten auf eine neue Grundlage gestellt werden soll.<sup>26</sup>

## 2. Das Projekt Euro-Rettung – Zwischenbilanz und konzeptionelle Zugänge

Die Bearbeitung der Krisentendenzen im Rahmen dieses Projekts hat in den vergangenen sechs Jahren auf europäischer Ebene eine kaum überschaubare Fülle an Ad-hoc-Stabilisierungsmaßnahmen hervorgebracht, so zum Beispiel die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF, später der Europäische Stabilitätsmechanismus – ESM) oder das *Outright Monetary Transaction*-Programm der EZB, aber auch zu regulativen Änderungen in Bezug auf die Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten geführt (»six pack«, »two pack«, Europäisches Semester, Fiskalpakt, Euro-Plus-Pakt) die bereits an verschiedenen Stellen detailliert und kritisch beleuchtet wurden.<sup>27</sup>

Von der europäischen Integrationsforschung werden diese Entwicklungen vor allem im Rahmen des Theorems des funktionalen *spill-over* interpretiert. Aus den Krisenmaßnahmen ergebe sich eine vertiefte Integration der Wirtschafts- und Währungsunion, da die »Integrationsprobleme eines Sachbereiches (Geldpolitik) durch Integration eines anderen (Finanzpolitik) gelöst« werden.<sup>28</sup> Aufgrund des politischen Widerstands einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschlands, Finnlands und der Niederlande, gegen die Schaffung einer umfangreichen supranationalen finanzpolitischen Kapazität mit eigenem Steuer- und Verschuldungsrecht vollziehe sich die Integration der Finanzpolitik jedoch in erster Linie »regulativ«, wohingegen die »Kapazitätsschaffung« auf ein Minimum beschränkt bliebe. Somit vollzögen sich die kriseninduzierten Integrationsschritte in den »normalen institutionellen Bahnen«.<sup>29</sup> Ähnlich werden, ausgehend vom Supranationalismus, die Ent-

24 Huke, Triandafilidou 2012, S. 29.

25 Heine, Sablowski 2015, S. 585.

26 Bieling 2013, S. 93-96.

27 Vgl. Porte, Heins 2015; Oberndorfer 2012; Stütze 2013, S. 330-339.

28 Genschel, Jachtenfuchs 2013, S. 83.

29 Ebd., S. 75.

wicklungen unter Rückgriff auf das Theorem der »Pfadabhängigkeit« beschrieben. Zwar schienen zwischenstaatliche Konflikte um eine »Transferunion« auf den ersten Blick zu dominieren, letztlich sei die Währungsintegration allerdings derartig pfadabhängig, dass keine Regierung den Euro explizit infrage stellen werde, und selbst die deutsche Bundesregierung toleriere eine EZB-Politik zur Rettung des Euro (Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung, *Quantitative Easing*), die von deutscher Seite eigentlich verhindert werden sollte. Dies erkläre, warum Regierungen »Möglichkeiten, die Kompetenzen supranationaler Organe zurückzustutzen oder integrierte Politikbereiche zu renationalisieren [...], nicht nutzen (können)«. <sup>30</sup>

Tendenziell vernachlässigt wird in diesen Theorien jedoch der grundsätzlich widersprüchliche Charakter der Reproduktion kapitalistischer Gesellschaftsformationen und der damit verbundenen Interessengesetze. <sup>31</sup> Aus regulationstheoretischer Perspektive ist demgegenüber die Reproduktion sozialer Verhältnisse vermittelt ihrer jeweiligen *Regulation* trotz und gerade durch ihren widersprüchlichen Charakter hindurch zentral. <sup>32</sup> Krisen gelten dieser Theorie zufolge als Kehrseite der Regulation: Sie brechen dann aus, wenn die Reproduktion einer Entwicklungsweise, welche aus dem Zusammenspiel von Akkumulationsregime und Regulationsweise entsteht, ins Stocken gerät. Dieses Zusammenspiel ergibt sich zwar als »geschichtliche Fundsache«, <sup>33</sup> lässt sich also immer nur *ex post* identifizieren und nicht funktionalistisch herleiten oder technokratisch planen. Dennoch geht auch die Regulationstheorie von Initiativen hegemonialer Gruppen aus, neue Elemente der Regulation zu finden, wenn sich die Widersprüche in den bestehenden Formen der Regulation – wie aktuell beispielsweise innerhalb der spezifischen Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion mit der beschriebenen asymmetrischen Zusam-

30 Schimmelfennig 2012, S. 398.

31 Vgl. Syrovatka 2016, S. 10–11. Auch die neofunktionalistische Diskussion ist nicht grundsätzlich blind für Widersprüche im europäischen Integrationsprozess (diesen und die folgenden Hinweise verdanken wir der/m anonymen GutachterIn). Vielmehr sind sie für die neofunktionalistische Perspektive insofern zentral, als Widersprüche und Probleme zurückliegender Integrationsprozesse Schritte in Richtung vertiefter Integration zu deren Bearbeitung und Lösung antreiben. Mit der Einführung von Konzepten wie »spill-back« (Rückzug), »spill-around« (Ausweitung der Kooperationsbereiche ohne Intensivierung der Kooperationsverbindlichkeit) oder »retrench« (Ausweitung gemeinsamer Abstimmung, aber Ausschluss bestimmter Institutionen) durch Philippe Schmitter (1970) wurde innerhalb der neofunktionalistischen Diskussion sogar die Annahme infrage gestellt, dass sich Widersprüche stets durch vertiefte Integration aufheben lassen – wobei diese Annäherung an die Empirie gleichzeitig das erklärende Potenzial neofunktionalistischer Ansätze zugunsten deskriptiver Präzision schwächte (Wolf 2012, S. 66). Allerdings handelt es sich um andere Begriffe von Widerspruch und Interessengegensätzen als in der Regulationstheorie: Betont die neofunktionalistische Diskussion Widersprüche zwischen Interessengruppen entlang verschiedener Ebenen (national, supranational) und Funktionen, ergeben sich die Widersprüche in der Regulationstheorie aus den Interessengesetzen und Krisentendenzen der kapitalistischen Akkumulation und ihrer Regulation.

32 Regulation bezeichnet hierbei jene Prozeduren, mit denen Spannungen und Widersprüche bearbeitet werden; Lipietz 1985, S. 109.

33 Ebd., S. 114.

menfügung verschiedener Akkumulationsmodelle – nicht mehr bewältigen lassen. Der neogramscianische Ansatz erweitert diese Perspektive, indem er die Bedeutung transnationaler Prozesse und Auseinandersetzungen um Hegemonie beleuchtet.<sup>34</sup> Damit lassen sich, wie von Hans-Jürgen Bieling<sup>35</sup> vorgeschlagen, »(europa-)politische Projekte« im Sinne von »programmatische[n] und politisch-operative[n] Kristallisationen spezifischer Interessen und Diskurse« identifizieren und die Strategien zur Durchsetzung und Verankerung dieser Projekte genauer analysieren. Dazu muss die Europäische Union – anschließend an die staatstheoretischen Überlegungen von Nicos Poulantzas – aufgrund der nationalstaatlichen Fragmentierung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Öffentlichkeiten als eine »Verdichtung 2. Ordnung«<sup>36</sup> beziehungsweise als »sekundäre Verflechtung«<sup>37</sup> theoretisiert werden. Denn die supranationale Staatlichkeit der EU vermittelt sich zum einen über nationalstaatliche Apparate, die nach wie vor eine Verdichtung von Interessen von Klassen und Klassenfraktionen 1. Ordnung bilden, zum anderen jedoch über transnationale Kommunikations- und Koordinationsarenen.<sup>38</sup> Ein solches Verständnis der EU verweist auf die zentrale Stellung der Nationalstaaten bei der europäischen Politikformulierung, insbesondere mit Blick auf die zentrale »Achse« der europäischen Integration zwischen Frankreich und Deutschland, gesteht aber zugleich den europäischen Institutionen eine eigene Dichte und Widerstandskraft sowie eine relative Eigenständigkeit zu.<sup>39</sup>

In kritischen Beiträgen wurden die bisherigen Maßnahmen auf europäischer Ebene in Weiterentwicklung des neogramscianischen Konzepts des »Neuen Konstitutionalismus« von Stephen Gill<sup>40</sup> mit den Begriffen des »autoritären Konstitutionalismus«<sup>41</sup> und des »Krisenkonstitutionalismus«<sup>42</sup> charakterisiert. Während der Neue Konstitutionalismus darauf abzielte, die neoliberale Neuorganisation von Gesellschaft und Ökonomie auf übergeordneter, transnationaler Ebene rechtlich so zu verankern, dass sie von demokratischen Entscheidungsprozessen separiert und damit auf Dauer gestellt werden können,<sup>43</sup> verweisen die Konzepte des autoritären Konstitutionalismus und des Krisenkonstitutionalismus auf zwei neuartige, über die Mechanismen des Neuen Konstitutionalismus hinausgehende Momente.

34 Bieling 2014, S. 37-39.

35 Bieling 2013, S. 92.

36 Brand et al. 2007, S. 226-227.

37 Felder 2001, S. 93.

38 Bieling, Große Hüttmann 2016, S. 18. Gemeint sind hier die europäischen Institutionen, vor allem die Europäische Kommission sowie die zahlreichen Foren, Organisationen (Lobbygruppen, NGOs etc.) und Medien der fragmentierten europäischen Zivilgesellschaft.

39 Brand 2014, S. 309.

40 Einführend Gill, Cutler 2014; vgl. auch Opratko, Prausmüller 2011.

41 Oberndorfer 2013.

42 Bieling 2015.

43 Vgl. Gill 1998; Scharpf 2011, S. 165.



*Einerseits*, wie im Falle des Fiskalpakts, werden primärrechtliche Eingriffe nicht rechtskonform im Rahmen bestehender Verfassungsvorgaben umgesetzt, sondern mittels eines völkerrechtlichen Vertrags unter Umgehung des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens, was von einigen Beobachtern als rechtswidrig<sup>44</sup> betrachtet und als »autoritär« beschrieben wurde. *Andererseits* entstanden im Zuge der oben genannten regulativen Änderungen neue Interventionsmöglichkeiten, die nicht bloß – wie im Rahmen des Neuen Konstitutionalismus – die globalisierten Waren- und Kapitalströme und die damit verbundenen Zwänge absichern, sondern weitaus detaillierter, diskretionärer und in tendenziell politisierter Form in die nationalstaatliche Haushalts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik eingreifen.<sup>45</sup> Was das Autoritäre dieses Krisenkonstitutionalismus ausmacht, ist angesichts der Heterogenität und Fragmentierung der europäischen Staatlichkeit weniger die Konzentration von Entscheidungsmacht an einem einzigen Ort. Vielmehr handelt es sich um einen Prozess, durch den zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungskompetenzen von der parlamentarisch-demokratischen Ebene zu lediglich schwach legitimierten Exekutivorganen oder in Regelwerke und Verträge *ver-* beziehungsweise *ausgelagert* werden. Die autoritären Tendenzen führen jedoch nicht zu einer eindeutigen Stärkung der auf diese Weise aufgewerteten Apparate und Verfahren, sondern es kommt zu einem ambivalenten Prozess von Stärkung *und* Schwächung, ähnlich wie es Poulantzas mit Blick auf die Entwicklung eines autoritären Etatismus beobachtete:<sup>46</sup> Da Entscheidungsmacht zunehmend von der parlamentarisch-demokratischen Ebene wegverlagert wird, fehlt den autoritären Maßnahmen und Verfahren vielfach der Rückhalt breiter politischer Kompromisskonstellationen, was ihre Durchsetzungsfähigkeit schwächt (*non-compliance*). Genauer betrachtet, lassen sich beim Projekt der Euro-Rettung Veränderungen auf *vier* Ebenen beobachten: *Erstens* kam es zur Verschärfung haushaltspolitischer Beschränkungen und Überwachungsverfahren, insbesondere durch das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU). Soweit spielen sich die Krisenbearbeitungsstrategien im Rahmen der »normalen institutionellen Bahnen«<sup>47</sup> des Stabilitäts- und Wachstumspakts ab, wenn

44 Die Rechtmäßigkeit des Fiskalpakts ist umstritten, weil er Eingriffe in die primärrechtlich geregelten Kompetenzen vornimmt (Fischer-Lescano, Oberndorfer 2013, S. 14). Kontrovers ist beim allgemeinen wirtschaftspolitischen Kompetenzzugewinn der Europäischen Kommission darüber hinaus insbesondere die Auslegung des Art. 136 AEUV: Während die Kommission argumentiert, hierauf ihren Kompetenzzugewinn im Rahmen des VMU (Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten) rechtlich stützen zu können, sehen verschiedene BeobachterInnen in dem Artikel weder eine »Generalklausel« zur Erlangung neuer Kompetenzen noch eine »Ermächtigung zu weitergehenden Eingriffen in die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten«, die über die vertraglich bestimmten Grenzen hinausgehen (Häde 2011, zitiert nach Oberndorfer 2013, S. 83). Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit des Fiskalpakts bezieht sich demgegenüber »lediglich« auf die Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz.

45 Vgl. Bieling 2013, S. 97-98; Scharpf 2011, S. 188.

46 Poulantzas 2002, S. 233-234; Sandbeck, Schneider 2014, S. 866-867.

47 Genschel, Jachtenfuchs 2013, S. 75.



auch in Form ungekannt drastischer Verschärfung nationalstaatlicher Haushaltsrestriktionen.

Doch es ist *zweitens* nicht einfach nur mehr vom selben. Die regulativen Vorgaben greifen *einerseits* in neue Politikbereiche ein, die bisher dem Kompetenzbereich der europäischen Ebene entzogen waren – ganz besonders in jenen Ländern, die im Rahmen eines Kreditprogramms und sogenannter »Memoranda of Understanding« (MoU) empfindliche Eingriffe in Sozial-, Arbeitsmarkt und Steuerpolitik akzeptieren mussten. Aber auch über diese Länder hinaus werden makroökonomische Indikatoren wie die Entwicklung der Lohnstückkosten überwacht, die weit über die bekannten haushalts- und geldpolitischen Vorgaben der Maastricht-Kriterien hinausgehen. Die Überwachung dieser Indikatoren und die nun quasi-automatisierte Einleitung von Sanktionsverfahren<sup>48</sup> verleihen der Europäischen Kommission *andererseits* eine neuartige, hochgradig diskretionäre Entscheidungskompetenz.<sup>49</sup>

Mit den Veränderungen auf diesen beiden Ebenen sind *drittens* demokratiepolitische Implikationen verbunden. Denn die Entscheidungskompetenzen über sensible haushalts- und wirtschaftspolitische Bereiche und gruppenspezifische Tarifhoheiten werden tendenziell zu Exekutivorganen wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat, dem Ministerrat oder der Euro-Gruppe verlagert. Demgegenüber verlieren die Parlamente und die Tarifpartner sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf europäischer Ebene an zentralen Kompetenzen.<sup>50</sup>

Letztlich kam es *viertens* zur Ausweitung von Haftungsmechanismen im Rahmen der Kreditprogramme, aber auch durch die Krisenpolitik der EZB, insbesondere die Übernahme von Staatsanleihen krisenanfälliger Euro-Länder.<sup>51</sup> Diese Instrumente stabilisierten einerseits die Refinanzierungsbedingungen der Defizitländer, die somit in die Lage versetzt wurden, Teile ihrer Schulden an die Kreditinstitute in den Gläubigerstaaten zurückzuzahlen und so die Währungsunion vor dem Zerfall zu bewahren, ersetzten jedoch gleichzeitig den externen Konsolidierungsdruck durch eine strikte austeritätspolitische »Konditionalität«.

Die Krisenprozesse ließen sich mit den beschriebenen Schritten teilweise zwar kurzfristig eindämmen, grundsätzlich blieb die Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion, die diesen Krisenprozessen zugrunde liegen, davon jedoch unberührt. Die beschriebenen Entwicklungen stellen – trotz ihrer bereits weitreichenden Folgen – insofern nur einen Zwischenstand des politischen Projekts der Euro-Rettung dar.

48 Die Verhängung von Sanktionen ist insofern quasi-automatisiert, als Kommissionsvorschläge als angenommen gelten, wenn der Rat innerhalb von zehn Tagen nicht dagegen stimmt (»reverse majority rule«).

49 Vgl. Scharpf 2011, S. 187-189, 193.

50 Vgl. Klatzer, Schlager 2011.

51 Vgl. Kader, Schwarzer 2015, S. 277-280.

### 3. Der Fünf-Präsidenten-Bericht: Grundlage der aktuellen Diskussion zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Auf dem Höhepunkt der Griechenland-Krise im Juni 2015 stellten die Präsidenten der fünf europäischen Institutionen einen Bericht vor, in dem sie, ergänzend zu den austeritätspolitischen Instrumenten, einen langfristigen Fahrplan zur »Vollendung« der Wirtschafts- und Währungsunion skizzierten. Der Bericht basiert in seiner Krisenanalyse auf den 2012 veröffentlichten Plänen (Roadmaps) der Präsidenten von Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament, knüpft jedoch in den vorgeschlagenen Integrationsschritten zugleich an die Ergebnisse der deutsch-französischen Wirtschaftsgipfel zwischen 2013 und 2015 an.<sup>52</sup> So findet sich auch im BVWWU das Spannungsverhältnis zwischen den Ideen einer Wirtschaftsregierung einerseits und einer Stabilitätsunion andererseits wieder, welches den Charakter der deutsch-französischen Europapolitik in der Vergangenheit entscheidend geprägt hat.

Die im BVWWU entwickelten Vorschläge schließen einerseits an die bisherigen Prozesse an, versprechen andererseits aber auch einen Bruch mit den bisherigen Formen des autoritären Konstitutionalismus: So ist es das selbstgesteckte Ziel des Berichts, einen Prozess anzustoßen, welcher »die schnellen Reparaturmaßnahmen der vergangenen Jahre in eine dauerhafte, faire und demokratisch legitimierte Grundlage für die Zukunft verwandelt«.<sup>53</sup> Die dafür vorgeschlagenen Maßnahmen sind vor allem wirtschafts-, fiskal- und finanzpolitischer Natur und zielen darauf ab, den Weg zu einer »echten« *Wirtschaftsunion*, einer *Fiskalunion*, einer *Finanzunion* sowie einer *politischen Union* zu ebnen. Da sich alle vier Unionen gegenseitig bedingen, sollen einem zweistufigen Zeitplan zufolge an allen vier Fronten gleichzeitig und parallel Fortschritte erzielt werden.

Bemerkenswert an dem BVWWU ist nicht nur der umfangreiche Maßnahmenplan, sondern auch die ihm zugrunde liegende Krisendiagnose. Sie benennt fundamentale Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion und greift damit zumindest einige grundlegende Widersprüche und Konstruktionsprobleme der Währungsunion auf, welche lange Zeit gerade aus der Perspektive der kritischen Politischen Ökonomie, aber auch in der neoklassisch orientierten Theorie optimaler Währungsräume betont wurden.

So erkennen die fünf Präsidenten *erstens* grundlegend an, dass es zu beträchtlichen wirtschaftlichen Divergenzen gekommen sei, die eine »Kluft« innerhalb der WWU aufreißen. *Zweitens* liege ein zentrales Problem in den sogenannten »asymmetrischen Schocks« innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion, die sich aus der wirtschaftlichen Heterogenität entwickelt haben.<sup>54</sup> Damit nehmen die Autoren explizit Bezug auf die Theorie der optimalen Währungsräume, wonach eine Währungsunion vor allem dann mehr Kosten als Nutzen habe, wenn sich wirtschaftliche Schocks asymmetrisch, also ungleichmäßig stark auf die Mitgliedstaaten auswirken,

52 Hacker 2015.

53 Juncker et al. 2015, S. 4.

54 Ebd., S. 4-5, 8.

da sie nicht individuell und gezielt mit einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik auf diese reagieren können.<sup>55</sup> Im Rahmen dieser Theorie führt dies zur weitergehenden Schlussfolgerung, dass »asymmetrische Schocks« dann zum Problem werden, wenn innerhalb der Währungsunion alternative Mechanismen zur Absorption jener Schocks – insbesondere Transfermechanismen, fiskalpolitische Spielräume für antizyklische Ausgabenpolitik, Lohnflexibilität und Arbeitskräftemobilität – nur schwach ausgeprägt sind.<sup>56</sup> Dieser Überlegung folgend, nennt der Bericht *drittens* die fehlende Risikoteilung und Lohnkoordinierung sowie mangelnde Integration der Fiskalpolitik und der Arbeitsmärkte als Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion.<sup>57</sup> Auf dem Höhepunkt der Krise seien antizyklische fiskalpolitische Maßnahmen in jenen Ländern, die von der Krise am heftigsten getroffen wurden, notwendig gewesen, um die Schocks abzufedern. Gerade der ungleich gelagerte »Druck der Märkte« habe den fiskalpolitischen Handlungsspielraum dieser Länder jedoch so stark eingeschränkt, dass sie aus eigener Kraft nicht hätten reagieren können. Darüber hinaus seien auch die »relativen Preisanpassungen«,<sup>58</sup> das heißt die »innere Abwertung« durch Lohnsenkungen statt extern durch Wechselkursanpassung, zu träge erfolgt, um die ungleichen Wirkungen des Schocks abzumildern. *Viertens* erkennt der Bericht die Notwendigkeit an, »demokratische Rechenschaftspflicht« und »Legitimität« im Rahmen einer weiteren Integration zu stärken, und berücksichtigt damit auch die oben skizzierten politischen Entfremdungsprozesse gegenüber der EU im Allgemeinen und der Wirtschafts- und Währungsunion im Besonderen.

Deutet sich mit dem BVWWU also ein grundlegender progressiver Kurswechsel in der europäischen Krisenpolitik oder zumindest ein funktionaler *spill-over* von der gemeinsamen Geld- zur integrierten Fiskalpolitik an? Angesichts der Instrumente und Maßnahmen, die mit dem Bericht auf die politische Agenda gesetzt wurden, erscheint uns diese Annahme fragwürdig. So weitreichend die *Krisendiagnose* teilweise erscheint, so unzureichend sind gleichzeitig die *Mittel*, mit denen die Krisenursachen bekämpft werden sollen. Um diese These zu begründen, werden im Folgenden anhand der vier Bereiche Wirtschaftsunion, Fiskalunion, Finanzunion und politische Union die Überlegungen der fünf Präsidenten kurz skizziert und mit den konkreten Vorschlägen der Europäischen Kommission kontrastiert.

### 3.1 Wirtschaftliche Konvergenz und fiskalpolitische Integration

In den ersten beiden Bereichen der *Wirtschaft- und Fiskalpolitik* schlägt der BVWWU für die erste Stufe eine Bandbreite an Maßnahmen vor, welche an die bisherigen Krisenbearbeitungsmechanismen anschließen. Der Schwerpunkt liegt in diesem Bereich hauptsächlich auf einer *Neugestaltung des Europäischen Semesters*, welches in der Zukunft für die wirtschaftspolitische Koordinierung in der Euro-

55 Sanchis i Marco 2014, S. 11; vgl. auch Scharpf 2011, S. 191-192.

56 Patomäki 2013, S. 62-64.

57 Juncker et al. 2015, S. 4, 8-9.

58 Ebd., S. 4-5.

Zone eine Schlüsselrolle spielen soll. So soll das Europäische Semester zeitlich gestrafft und das Augenmerk stärker auf Beschäftigung und Soziales sowie die Einbindung der Sozialpartner gelegt werden. Dies verfolgt das Ziel, »eine größere Identifikation mit den Reformanstrengungen«<sup>59</sup> zu gewährleisten und Konvergenzprozesse in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Sinne des Flexicurity-Konzepts<sup>60</sup> der Kommission anzustoßen. Zudem soll für eine bessere Durchsetzung der länderspezifischen Empfehlungen auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zurückgegriffen und diese politisch genutzt werden. Aufbauend auf der Reform der Kohäsionspolitik von 2013, sollen nationale Programme, die von europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanziert werden, den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Rats im Rahmen des Europäischen Semesters entsprechen.<sup>61</sup>

Zugleich soll das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten nochmals gestärkt und restriktiver eingesetzt werden. So schlägt die Kommission vor, das VMU auch für die Überwachung von Reform und Reformbereitschaft in den Mitgliedsländern zu nutzen.<sup>62</sup> Für die zweite Stufe ab 2017 kündigen die fünf Präsidenten an, den Charakter des VMU langfristig verändern zu wollen. Dazu soll das VMU nicht nur zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten angewandt werden, sondern vielmehr allgemein als Instrument fungieren, um den Reform- und Konvergenzdruck auf die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets weiter zu erhöhen.<sup>63</sup>

Neben der Neugestaltung des Europäischen Semesters regt der BVWWU mit den *nationalen Räten für Wettbewerbsfähigkeit* und dem *Europäischen Fiskalausschuss*<sup>64</sup> die Schaffung zweier neuer Institutionen an. Die nationalen Wettbewerbsräte sollen das neugestaltete Europäische Semester durch eine schärfere Überwachung der nationalen Lohnpolitik ergänzen und beurteilen, ob die Lohnentwicklung in den Euro-Ländern auch deren Produktivitätsentwicklung entspricht. So soll jeder Euro-Mitgliedstaat auf nationaler Ebene einen Rat aus »unabhängigen Experten«<sup>65</sup> einrichten, welcher die nationale Lohnentwicklung beurteilt und sie mit der Entwicklung in anderen Ländern des Euro-Raums vergleicht. Zwar betont der

59 EC 2015 a, S. 5.

60 Eder 2008.

61 EC 2015 a, S. 7.

62 Juncker et al. 2015, S. 10; EC 2015 b, S. 11.

63 Juncker et al. 2015, S. 11.

64 Der Europäische Fiskalausschuss wurde Anfang Oktober 2016 von der Europäischen Kommission eingesetzt und hat im November 2016 mit der Arbeit begonnen. Er besteht derzeit aus neun WirtschaftswissenschaftlerInnen, welche eng mit der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission zusammenarbeiten. Der Fiskalausschuss soll prüfen, inwiefern der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets eingehalten wird und ob die Entscheidung der Kommission in Defizitverfahren gerechtfertigt war. Zudem soll er Empfehlungen und Handlungsoptionen erarbeiten, womit ein gesamteuropäischer haushaltspolitischer Kurs definiert werden kann (EC 2015 b, S. 13).

65 Ebd., S. 9.

BVWWU, die Lohnfindung nicht grenzüberschreitend harmonisieren zu wollen, jedoch spiegelt sich in den nationalen Wettbewerbsräten die Auffassung wider, dass die Entwicklung der Löhne der zentrale Anpassungsmechanismus zur Überwindung von makroökonomischen Ungleichgewichten innerhalb der Euro-Zone und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist. Damit knüpft die Idee der Wettbewerbsräte an den europäischen lohnpolitischen Interventionismus in den Krisenstaaten an und weitet diesen auf alle Mitgliedsländer aus.<sup>66</sup>

Interessanterweise wurden die nationalen Wettbewerbsräte in den darauffolgenden Vorschlägen der Kommission deutlich abgeschwächer als nationale Beratungsgremien definiert, mit welchen »weder eine Einflussnahme auf Lohnverhandlungen oder die Rolle der Sozialpartner noch eine Harmonisierung nationaler Lohnfindungssysteme«<sup>67</sup> angestrebt werden soll. Vielmehr zielte fortan die Einrichtung von nationalen Wettbewerbsräten auf die Erstellung eines »umfassende[n] Bild[s] der Wettbewerbsfähigkeit«<sup>68</sup> sowie auf die Herausarbeitung politischer Empfehlungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ab. Nach heftiger Kritik von Seiten der Gewerkschaften und auch von Mitgliedstaaten spricht die Kommission auf begrifflicher Ebene – die Vorbehalte gegenüber dem Paradigma der Wettbewerbsfähigkeit antizipierend – nunmehr »vorsichtiger« von »nationalen Produktivitätsausschüssen«. Im September 2016 wurden die »Produktivitätsausschüsse« in einer Empfehlung des Rates als nationale Beratungsgremien verabschiedet, »die die Entwicklungen verfolgen und Input für die nationale Debatte im Bereich der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit liefern«<sup>69</sup> sollen. Die Lohnpolitik findet in der Empfehlung des Rates keine explizite Erwähnung. Für die zweite Stufe planen die fünf Präsidenten jedoch, verbindliche Konvergenz- und Harmonisierungsprozesse in den verschiedenen Bereichen wie der Arbeitsmarkt-, der Wettbewerbs- oder der Steuerpolitik einzuleiten. Die Etablierung von Wettbewerbsräten auf der Ebene der Mitgliedstaaten scheint somit eher langfristig ausgerichtet zu sein.<sup>70</sup> Dies wird nicht zuletzt durch die einseitige angebotspolitische Ausrichtung der Produktivitätsausschüsse und die explizite Erwähnung notwendiger »Anpassungsmechanismen [...] aufgrund Ermangelung flexibler nominaler Wechselkurse«<sup>71</sup> unterstrichen. Vielmehr erscheint die Etablierung der nationalen Produktivitätsräte auf längere Sicht als Versuch, Mechanismen interner Abwertung in den Nationalstaaten zu institutionalisieren.

Auf dem »Höhepunkt« der angestrebten Konvergenzprozesse soll eine sogenannte Fiskalunion eingerichtet werden, welche »schwere makroökonomische Schocks«<sup>72</sup> abfedern und eine automatische Stabilisierung des Euro-Währungsge-

66 Schulten, Müller 2013.

67 EC 2015 a, S. 12.

68 Ebd.

69 ER 2016, S. 3.

70 Juncker et al. 2015, S. 11.

71 ER 2016, S. 2.

72 Ebd., S. 17.

biets mithilfe einer Fiskalkapazität auf der Grundlage des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) gewährleisten soll. Die Nennung des EFSI wie auch die explizite Ablehnung dauerhafter Transferzahlungen im BVWWU lassen darauf schließen, dass eher von einem kleinen Volumen auszugehen ist. Damit würde freilich eine Transferunion, wie sie etwa Frankreich immer wieder gefordert hatte, langfristig ausgeschlossen.

### 3.2 *Finanzunion und Risikoteilung*

Im Bereich der *Finanzunion* empfiehlt der BVWWU die Vollendung der Bankenunion durch die Einführung eines gemeinsamen europäischen Einlagensicherungssystems. Nach der gemeinsamen Bankenaufsicht und -abwicklung soll nun ein europäisches Einlagensicherungssystem als dritte Säule durch eine breitere Risikostreuung und grenzüberschreitende Rekapitalisierung von Finanzinstituten die Anfälligkeit der nationalen Einlagensicherungssysteme kompensieren. Ein weiterer Vorschlag des BVWWUs ist die Einführung einer europäischen Kapitalmarktunion. Vollständig integrierte Kapitalmärkte, so die Argumentation, würden zu einer stärkeren Diversifizierung der Unternehmensfinanzierung führen, eine grenzüberschreitende Risikobeteiligung stärken und »einen Puffer gegen systemische Schocks im Finanzsektor bilden«.<sup>73</sup> Auf Grundlage der Vorschläge hat die Kommission am 30. September 2015 einen Aktionsplan vorgelegt, der unter anderem eine Wiederbelebung des europäischen Verbriefungsmarktes, die Vereinfachung der Prospektpflicht, die Harmonisierung der Rechnungslegung und Abschlussprüfung sowie den Abbau von Integrationshemmnissen im Gesellschafts-, Eigentums- und Insolvenzrecht vorsieht.<sup>74</sup> Im Dezember 2016 stimmte das Europäische Parlament den Vorschlägen zur Revitalisierung des europäischen Verbriefungsmarktes sowie einer Vereinfachung der Prospektpflicht zu.

Die Pläne der Kommission stehen jedoch zu Recht in der Kritik.<sup>75</sup> Stellte doch die Verbriefung von Risikopapieren eine zentrale Ursache für den Ausbruch der Weltfinanzkrise dar, sieht der vom Europaparlament verabschiedete Entwurf eine umfassende Deregulierung des Verbriefungsgeschäfts und seine Stärkung durch die Einbeziehung von Privatanlegern und privaten Altersvorsorgesystemen vor. Zugleich kann das Konzept zertifizierter Verbriefungen den Risiken dieser Finanzierungsform nicht entgegenwirken, da es wesentliche Märkte wie etwa die synthetische Verbriefung oder nachgelagerte Märkte außer Acht lässt.<sup>76</sup> Die anvisierten Maßnahmen werden daher nicht zu einer Lösung der europaweiten Investitionsschwäche und einer besseren Vergabe von Krediten führen, sondern vielmehr neue Instabilitäten für das europäische Wirtschaftssystem und neue Haftungsrisiken für Arbeitnehmer und Kleinanleger schaffen. Langfristig sieht der BVWWU mit Blick auf neu entstehende Risiken für die Finanzstabilität im Zuge einer stärkeren Integration der Kapi-

73 Ebd., S. 14; EC 2015 a, S. 16.

74 EC 2015 c; EC 2015 d; EC 2015 e.

75 Beispielsweise Gabrisch 2016; De Masi, Wagenknecht 2016; DGB 2016 a.

76 Gabrisch 2016, S. 899.

talmärkte eine einheitliche europäische Kapitalmarktaufsicht mit deutlich erweiterten makroprudentiellen Befugnissen als notwendig an, um Risiken frühzeitig erkennen und begrenzen zu können.<sup>77</sup>

### 3.3 Politische Union und demokratische Rechenschaftspflicht

Im Vergleich zu den anderen drei Bereichen sind die Vorschläge zur Schaffung einer *politischen Union* im BVWWU wenig umfangreich und konkret. Vielmehr wurden die Vorschläge der fünf Präsidenten zur Stärkung der Euro-Gruppe durch einen hauptamtlichen Vorsitz und eine stärkere Steuerungskompetenz sowie zur Einführung eines Schatzamtes<sup>78</sup> für den Euro-Raum von der Europäischen Kommission bisher nicht aufgegriffen. Damit wird die zentrale Forderung Frankreichs nach einer Wirtschaftsregierung beziehungsweise nach einem Finanzminister für die Euro-Zone mittelfristig umgangen, wenn nicht gar verhindert.

Als wirklich konkret kann bisher nur der Vorschlag für eine einheitliche Außenvertretung des Euro-Raums im Internationalen Währungsfonds (IWF) bezeichnet werden. Für dieses Ansinnen hat die Europäische Kommission Ende Oktober 2015 einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss vorgelegt, in dem sie die einheitliche Vertretung der Euro-Zone in allen Gremien des IWF durch den Präsidenten der Euro-Gruppe beziehungsweise einen durch die Euro-Gruppe gewählten Exekutivdirektor einer Stimmrechtsgruppe<sup>79</sup> im Exekutivdirektorium des IWF definiert.<sup>80</sup> Die Standpunktbestimmung der Euro-Zone soll zuvor in einheitlichen Gremien wie der Euro-Gruppe vorgenommen werden.

## 4. Die Widersprüche der aktuellen Reformdiskussion

Bei der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass die im Bericht vorgeschlagenen Bearbeitungsstrategien weit hinter die Krisendiagnose des Berichts zurückfallen. Gegenüber der dem Bericht zugrunde liegenden Anerkennung grundlegender Probleme in der bisherigen Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion und der damit verbundenen Widersprüche der Akkumulationsregime in der Euro-Zone – wie wachsende ökonomische Divergenzen, asymmetrische wirtschaftliche Schocks, mangelnde Integration von Fiskal- und Lohnpolitik sowie das »Legitimationsdefi-

<sup>77</sup> Juncker et al. 2015, S. 14.

<sup>78</sup> Der Begriff des Schatzamtes wird im BVWWU in Abgrenzung zum Begriff des Finanzministeriums benutzt, welcher noch in den deutsch-französischen Papieren genutzt wurde.

<sup>79</sup> Im IWF und bei der Weltbank wird die Stimmkraft über die Beitragszahlungen bestimmt, wobei diese wiederum vom wirtschaftlichen Gewicht eines Landes abhängig ist. Durch die Zusammenarbeit von Ländern in sogenannten Stimmrechtsgruppen können diese ein höheres Gewicht im IWF erlangen und einen stärkeren Einfluss ausüben. So ist es beispielsweise der Schweiz aufgrund der Zusammenarbeit mit zahlreichen zentralasiatischen Ländern in der Stimmrechtsgruppe »Helvetistan« möglich, Teil des 24-köpfigen Exekutivrats zu sein.

<sup>80</sup> EC 2015 f, S. 8.



zit« – scheinen die Reformvorschläge mit Blick auf die Regulierung und Bearbeitung dieser Widersprüche insgesamt entweder unzureichend und oberflächlich zu bleiben oder wenig durchsetzungsfähig zu sein.

So bleibt zunächst unklar, wie die beschriebenen Maßnahmen an den tieferen Ursachen für das Scheitern des *Konvergenzprozesses* angesichts der zunehmenden Asymmetrie der Akkumulationsmodelle in der Währungsunion (aktive beziehungsweise passive Extraversion) ansetzen sollen. Gerade an diesem Punkt schreiben die Vorschläge die bisherigen Regulationsformen von makroökonomischer Integration und Überwachung fort. Daran ändert auch die stärkere Berücksichtigung sozial- und beschäftigungspolitischer Indikatoren im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten wenig, denn letztlich kommt es darauf an, welche länderspezifischen Empfehlungen die Kommission auf der Grundlage dieser Indikatoren erarbeitet. Hier zeigt die Erfahrung mit bereits abgeschlossenen VMUs, dass der Anpassungsdruck zur Reduzierung makroökonomischer Ungleichgewichte fast ausschließlich auf die Defizitländer ausgeübt wurde. Leistungsbilanzüberschüsse wurden zwar als Problem thematisiert, zogen jedoch bisher in der Regel keine Konsequenzen nach sich.<sup>81</sup> Wenn nun die verordnete Haushaltsdisziplin für die Krisenländer der europäischen Peripherie durch die Verzahnung mit dem europäischen Strukturfonds wirksamer durchgesetzt und fiskalpolitische Spielräume auf nationalstaatlicher Ebene weiter eingeschränkt werden, wird der (Wieder-)Aufbau eines eigenständigen, wettbewerbsfähigen Produktionssystems durch eine öffentliche Investitionspolitik in diesen Ländern im Rahmen eines solchen verschärften Krisenkonstitutionalismus noch stärker als bisher blockiert. Ohne die Rekonstruktion von strukturell wettbewerbsfähigen Produktionssystemen läuft eine Strategie der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch reine Lohnsenkungspolitik und Arbeitsmarktflexibilisierung jedoch ins Bodenlose – eine Teilnahme der südlichen Peripherie der Euro-Zone am »*race to the bottom*« der Niedriglohnländer auf dem Weltmarkt wäre wirtschaftlich aussichtslos, politisch fatal.<sup>82</sup>

Auch die Bearbeitung der Problematik *asymmetrischer Schocks* durch eine Risikostreuung im Rahmen einer Finanzunion erscheint nur äußerst eingeschränkt erfolgversprechend. Nicht nur blockiert die deutsche Bundesregierung das einzige, tatsächlich risikostreuende Element der Bankenunion, die gemeinsame Einlagensicherung.<sup>83</sup> Besonders fragwürdig bleibt, ob sich mit der Kapitalmarktunion die erhoffte Risikodiversifizierung erreichen lässt. Die stärkere Verflechtung von Kapitalströmen nach der Euro-Einführung hatte im Rahmen des finanzdominierten Akkumulationsregimes bisher vor allem den gegenteiligen Effekt: Prozyklische Kapitalflüsse in die Peripherie der Währungsunion nahmen während der Boom-Phase zu und trugen dort zur Aufblähung von Immobilienblasen, das heißt zu einer Risikokonzentration bei, die die Krisenanfälligkeit dieser Länder erhöhte.<sup>84</sup> Unklar

81 Flassbeck, Lapavitsas 2015, S. 80-88.

82 Heine, Sablowski 2015, S. 581.

83 Bonse 2016.

84 Reissl, Stockhammer 2015, S. 4.

bleibt insofern, wie dieser Versuch, die Verantwortung für antizyklische Maßnahmen gewissermaßen an private Kapitalströme zu übertragen, künftige asymmetrische Schocks verhindern oder zumindest effektiver abfedern können soll.

Was bleibt, um die Widersprüche des Akkumulationsregimes der Euro-Zone zu regulieren, das heißt die Konvergenz zu stärken und asymmetrische Schocks abzufedern, sind die Vorschläge der fünf Präsidenten in Richtung einer stärkeren Lohnkoordinierung (»nationale Wettbewerbsräte«) und einer positiven fiskalpolitischen Integration (»Fiskalkapazität«, »Schatzamt«). Gerade hier stoßen die Vorschläge der fünf Präsidenten jedoch auf heftigen Widerstand aus den Mitgliedstaaten sowie von den Gewerkschaften und entbehren somit einer machtpolitischen Durchsetzungsperspektive.

Die nationalen Wettbewerbsräte, die mittlerweile sprachlich »entschärft« als »nationale Ausschüsse für Produktivität« verabschiedet wurden, stehen einerseits deshalb in der Kritik, weil sie auf einen autoritär-konstitutionalistischen Eingriff in den hochsensiblen Bereich nationaler Tarifautonomie bei der Lohnfindung hinauslaufen scheinen.<sup>85</sup> Diese Kritik antizipierend, beschreibt der BVWWU die Rolle der Gutachten der Wettbewerbsräte bereits vorsichtig als »Richtschnur«, die den nationalstaatlichen Aushandlungsprozessen lediglich zugrunde gelegt werden sollen. Dies führt jedoch andererseits dazu, dass den Wettbewerbsräten von marktliberaler Seite die Fähigkeit abgesprochen wird, wirksam auf die Lohnentwicklung Einfluss zu nehmen.<sup>86</sup> Selbst wenn sich das Projekt einer Lohnkoordination innerhalb der Euro-Zone durchsetzt, ist vor dem Hintergrund der aktuellen Kräfteverhältnisse eine autoritär-konstitutionalistische Festschreibung eines lohnpolitischen Wettbewerbs nach unten mit asymmetrischem Anpassungsdruck zuungunsten der ArbeitnehmerInnen der europäischen Peripherie wahrscheinlicher als eine koordinierte Konvergenz der Lohnstückkosten zu einem etwaigen Durchschnitt innerhalb der Euro-Zone.<sup>87</sup>

Ähnlich prekär ist auch der Vorstoß einer positiven<sup>88</sup> fiskalpolitischen Integration. Dies schon allein deshalb, weil der Bericht – den Widerstand gegen dauerhafte Transferzahlungen von Seiten der Überschussländer, allen voran Deutschlands, wiederum vorwegnehmend – eine stärkere Konvergenz als *Voraussetzung* für eine »Funktion zur fiskalischen Stabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet«<sup>89</sup> anführt, dieser Erwartung einer Neuauflage des Konvergenzprozesses jedoch eine belastbare Grundlage fehlt. Tatsächlich wirksam könnte eine Konvergenz

85 Vgl. beispielsweise Länderkammer 2015; Bundesregierung 2016; DGB 2015, S. 4; DGB 2016 b.

86 CEP 2015, S. 3; BDI 2015, S. 8.

87 Reissl, Stockhammer 2015, S. 2.

88 Eine negative fiskalpolitische Integration findet im Rahmen der EU insofern bereits statt, als die nationalstaatliche Haushaltspolitik beschränkt ist und der Verzicht auf eine gemeinsame Steuerpolitik auf europäischer Ebene bei gleichzeitiger Liberalisierung des Binnenmarkts die Steuersysteme der Mitgliedstaaten miteinander in Konkurrenz gesetzt hat.

89 Juncker et al. 2015, S. 16-17.

jedoch nur als *Ergebnis* dauerhafter und umfangreicher Transfers von den stärksten zu den schwächsten Polen des Euro-Raums erreicht werden.<sup>90</sup> Genau vor diesem Schritt schrecken die Verfasser dieser Vorschläge angesichts der politischen Kräfteverhältnisse in der Euro-Zone jedoch zurück: Die fiskalische Stabilisierungsfunktion soll, so beteuern die fünf Präsidenten, »keine dauerhaften Transferleistungen zwischen Ländern oder in nur eine Richtung bewirken«.<sup>91</sup>

Am wenigsten angemessen scheinen uns jedoch die geplanten Maßnahmen in Bezug auf die Problemdiagnose des Berichts zur Demokratisierung der Entscheidungsverfahren und zur Stärkung politischer Legitimität innerhalb des Euro-Raums: Die bisher geplante Ausweitung parlamentarischer Kontrolle beschränkt sich auf Konsultierungs- und Informationsrechte, ansonsten schreibt der Bericht mit Expertengremien wie den nationalen Wettbewerbsräten oder dem Europäischen Fiskalausschuss die autoritär-konstitutionalistische Technokratisierung und Entpolitisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse in der Euro-Zone fort.

So sehr der Bericht also mitunter grundlegende Widersprüche des europäischen Akkumulationsregimes wie Divergenzen im Euro-Raum oder die Asymmetrie der Kapitalströme benennt, so weit fallen die Vorschläge zur Bearbeitung dieser Widersprüche dahinter zurück: Die Wettbewerbsfähigkeit soll durch immer weitere Lohnanpassungen nach unten und durch Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten und nicht durch den Aufbau produktiver Kapazitäten in der Peripherie im Rahmen einer öffentlichen Investitionspolitik erhöht werden; der Instabilität von Kapitalströmen soll mit einer weiteren Integration der Kapitalmärkte anstelle ihrer stärkeren Regulierung und Besteuerung entgegengewirkt werden, was die Instabilitätsrisiken nicht breiter streuen, sondern durch die weitere Freisetzung prozyklischer Kapitalströme noch stärker konzentrieren wird. Dort, wo die Vorschläge tatsächlich weitreichender sind, insbesondere bei der Einrichtung einer Fiskalkapazität für den Euro-Raum, bleiben sie angesichts antizipierter Widerstände aus den Mitgliedstaaten zu vage und verhalten, um eine grundsätzliche Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben. Die Regulierungsversuche im Rahmen des »Projekts Euro-Rettung« erscheinen daher ungeeignet, adäquate Regulationsformen mit Blick auf die tiefer liegenden Widersprüche der monetären und wirtschaftlichen Integration in Europa zu entwickeln. Diese Widersprüche und die aktuellen Kräfteverhältnisse verschränken sich derart, dass tiefgreifende Reformen zur Überwindung der Krisentendenzen notwendig wären, um ein Zerbrechen der Wirtschafts- und Währungsunion zu verhindern, aber politisch blockiert sind. Mit anderen Worten: Die aktuellen politischen Kräfteverhältnisse verhindern die Herausbildung einer neuen Regulationsform, sodass bestehende Widersprüche nicht bearbeitet werden und in einer neuen Krisendynamik eskalieren können.

Wie aber lässt sich diese aktuelle Blockade des europäischen Integrationsprojekts mit Blick auf seine Fähigkeit, die grundlegenden Widersprüche des ökonomischen Integrationsprojekts zu bearbeiten, erklären? Unsere These ist, dass diese Konstellation nicht das Ergebnis momentaner politischer Uneinigkeit oder Planlosigkeit ist,

90 Scharpf 2011, S. 190-191.

91 Juncker et al. 2015, S. 17.

sondern auf die tieferliegende Erosion der tragenden Achse der europäischen Integration zwischen Deutschland und Frankreich zurückgeht – auf die zunehmende Asymmetrie im deutsch-französischen Bilateralismus, welcher nach Ulrich Krotz und Joachim Schild<sup>92</sup> tief in die Integrationsdynamik der EU eingeschrieben ist.

Im Zuge der wirtschaftlichen Schwäche, der innenpolitischen Verschiebungen und des wachsenden Konsolidierungsdrucks im Rahmen des Europäischen Semesters ist Frankreich auf europäischer Ebene in die Defensive geraten.<sup>93</sup> Gerade gegenüber Deutschland hat Frankreich in der Krise ökonomisch wie politisch stark an Einfluss in Europa verloren.<sup>94</sup> Verstärkt wird diese Schwächung durch die tiefe Wirtschaftskrise in den südeuropäischen Ländern, welche mit der französischen Machtstellung in Europa verbunden sind: Während sich die Warenexporte Deutschlands von der Euro-Zone wegverlagerten und sich verstärkt auf den Weltmarkt ausrichteten, blieb die bereits vor der Krise bestehende engere Handelsverflechtung Frankreichs mit diesen Ländern seit dem Ausbruch der Krise weitgehend bestehen.<sup>95</sup> Ein Blick auf die Exportstruktur beider Länder zeigt, dass Frankreich unmittelbar vor der Krise mit einem Exportanteil von 49,6 beziehungsweise 19,6 Prozent deutlich stärker auf die Euro-Zone und die südeuropäischen Krisenstaaten konzentriert war als Deutschland (42,7 beziehungsweise 12,9 Prozent). In der Krise blieb die Exportorientierung Frankreichs auf die Euro-Zone mit 46,8 Prozent im Jahr 2013 stabil, während diejenige Deutschlands auf 37 Prozent sank.<sup>96</sup> Das bedeutet, dass Frankreich gegenüber den Krisentendenzen der europäischen Peripherie stärker exponiert ist, wohingegen die Abhängigkeit des deutschen Exportsektors von der Konjunkturentwicklung in diesen Regionen dem aktuellen Trend nach zurückgegangen ist.

Während Frankreich insofern in erster Linie ein wirtschaftliches Interesse an einer kurzfristigen Lockerung der Austeritätspolitik und einer langfristigen Konvergenz der Euro-Zone hätte, verhält es sich bei Deutschland genau andersherum: Die rasche, vor allem exportgetriebene Erholung der deutschen Wirtschaft und die damit verbundenen Überschüsse könnten zur Grundlage einer redistributiven Konvergenzpolitik im Euro-Raum werden. Doch rein wirtschaftspolitisch betrachtet, sinkt angesichts der wachsenden Exporte in die Schwellenländer beziehungsweise in die USA Deutschlands Interesse, die Nachfrage aus der europäischen Peripherie wiederzubeleben und auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen.

Versteht man die EU als Verdichtung 2. Ordnung, so wird deutlich, dass die relative Eigendynamik der europäischen Staatsapparate vor allem durch die Interessen und Positionen der zwei größten EU-Mitgliedstaaten Frankreich und Deutschland eingeschränkt wird. Aufgrund der derzeitigen asymmetrischen Machtbeziehung zwischen Deutschland und Frankreich und der spezifischen Interessenüberschneidungen des deutschen und transnationalen Exportkapitals fallen die Lösungsvor-

92 Krotz, Schild 2013.

93 Syrovatka 2016.

94 Clift, Ryner 2014; Heine, Sablowski 2015, S. 582-584.

95 Heine, Sablowski 2015, S. 580, 582-584.

96 Destatis 2013; Tresor economie 2013.

schläge des Berichts entsprechend weit hinter die Notwendigkeiten zurück, die sich aus der Diagnose der grundlegenden Widersprüche in der Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion ergeben: Während die Europäische Kommission mit dem Bericht auf ein Austarieren verschiedener Mitgliedstaatsinteressen und -positionen sowie die Einbeziehung spezifischer »zivilgesellschaftlicher Interessen« in Bezug auf die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zur Krisenüberwindung zielt, sind die konkreten Lösungsvorschläge vor allem vom asymmetrischen Kräfteverhältnis zwischen den mächtigsten Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich geprägt. Dabei verlieren die französischen Vorschläge zu einer redistributiven Konvergenzpolitik mit stark integrierten fiskalpolitischen Elementen zunehmend an Gewicht gegenüber der deutschen Vision einer negativen fiskal- und arbeitsmarktpolitischen Integration über den Wettbewerb im Sinne einer »Stabilitätsunion«.

Dies zeigte sich besonders an der französischen Forderung nach der Einführung einer europäischen Wirtschaftsregierung. Diese Idee einer stärkeren makroökonomischen Steuerung war seit der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion eine der wichtigsten französischen Forderungen. Seit Ende 2013 wurde diese wieder verstärkt von Frankreich auf europäischer Ebene in die Diskussion über die zukünftige Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion eingebracht. Auf europäischer Ebene hat dieser Vorstoß indes, auch aufgrund der aktiven Blockade Deutschlands, zunehmend an Bedeutung verloren. So blieb in einem deutsch-französischen Papier vom Mai 2015 von der Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung nur noch der Ruf nach einer Stärkung der Euro-Gruppe und der Wunsch nach einer »Prüfung der Möglichkeit einer Stärkung ihres Präsidenten und der Ressourcen, über die er verfügt«.<sup>97</sup> Im BVWWU nun ist nur noch von einer Stärkung der Euro-Gruppe und vage von einem »euroraumweiten Schatzamt« die Rede, während der Begriff »Wirtschaftsregierung« im gesamten Text nicht ein einziges Mal auftaucht. Dies macht deutlich, wie stark die zunehmende Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich Einfluss auf die Lösungsvorschläge des BVWWUs hat, zielt der Bericht doch vor allem auf eine weitere Vertiefung des austeritätspolitischen autoritären Krisenkonstitutionalismus nach dem deutschen Leitbild einer »Stabilitätsunion«, was die Ausweitung eines lohn- und arbeitsmarktpolitischen Interventionismus in den europäischen Mitgliedstaaten bedeutet.

## 5. Fazit: Blockierte Integrationsdynamik und die zunehmende Schieflage der deutsch-französischen Achse

Der europäische Integrationsprozess befindet sich in der wohl schwersten Krise seiner Geschichte. Die wirtschaftlichen und politischen Zentrifugalkräfte drängen seit mehreren Jahren in Richtung Desintegration, die mit dem Votum Großbritanniens für einen Austritt aus der EU einen neuen, vorläufigen Höhepunkt gefunden hat. Die Widersprüche, die in der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Asymmetrie

<sup>97</sup> Deutschland, Frankreich 2015, S. 4.

der europäischen Akkumulationsmodelle eingeschrieben sind, entziehen sich offenbar einer politischen Bearbeitung durch die herrschenden Kräfte. Im Hinblick auf die wirtschaftliche und monetäre Integration bestand das dominante europapolitische Projekt in der Rettung des Euro mit autoritären krisenkonstitutionalistischen Mitteln wie etwa dem Fiskalpakt oder der Economic Governance, die weitreichende und neuartige Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Staatsapparate in die Haushalts- und Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsländer und in die Tarifhoheit ihrer Korporationen vorsehen.<sup>98</sup> In der neofunktionalistischen europäischen Integrationsforschung wurden diese Maßnahmen im Rahmen eines funktionalen *spill-over* interpretiert: Aus der monetären Integration ergebe sich aufgrund der Pfadabhängigkeit eine vertiefte fiskalpolitische Integration, auch wenn diese ursprünglich nicht so intendiert gewesen sein mag. Die Stoßrichtung des BVWWU scheint dieser Interpretation auf den ersten Blick zu entsprechen.

Wie wir jedoch zu zeigen versucht haben, läuft die neofunktionalistische Perspektive Gefahr, die grundlegenden wirtschaftlichen und politischen Widersprüche des europäischen Integrationsprojekts zu übersehen und damit auch die aktuell virulenten Desintegrationstendenzen zu unterschätzen. So entwickelt der BVWWU zwar teilweise weitreichende Problemdiagnosen mit Blick auf die Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion, seine Vorschläge zur Bearbeitung dieser »Probleme« bleiben jedoch weit hinter den sich daraus ergebenden Anforderungen an ihre Überwindung zurück. Sie erschöpfen sich größtenteils in einer Fortschreibung und Radikalisierung der bisherigen Art der Bearbeitung der Krise und erscheinen uns nicht geeignet, die tieferliegenden Widersprüche der wirtschaftlichen und monetären Integration durch eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion zu überwinden.

Die Blockade der Integrationsdynamik mit Blick auf die Bearbeitung grundlegenden Widersprüche des europäischen Integrationsprojekts betrachten wir als Ergebnis der Erosion des jahrzehntelang funktionierenden bilateralen deutsch-französischen Kompromissmechanismus, der sich aufgrund der mit der Krise einsetzenden Verschiebungen im Machtverhältnis und den wirtschaftlichen Verflechtungen beider Länder zeigt. Der deutsch-französische »Motor« ist ins Stocken geraten, und somit ist auch das Fundament für eine tiefere Integration brüchig geworden. Die derzeitigen Asymmetrien der deutsch-französischen Achse und die Blockade des Kompromissmechanismus begründen insofern grundlegende Zweifel gegenüber der Annahme eines funktionalen *spill-over* von einer integrierten Geld- zu einer gemeinsamen Fiskalpolitik: Während die französischen Vorschläge für eine europäische Wirtschaftsregierung mit redistributiven konvergenzpolitischen Elementen von deutscher Seite zunehmend erfolgreich abgeblockt werden, drohen die deutschen Vorstöße in Richtung auf eine autoritäre austeritätspolitische Art der Konsolidierung darauf hinauszulaufen, die Asymmetrien innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion zu vertiefen und die damit verbundenen Widersprüche zu verschärfen. Die politische Blockade tiefgreifender Reformen zur Überwindung der Ursachen der Krisentendenzen wird die politischen Zentrifugalkräfte und Desintegrationsdynamik

98 Müller, Schulten 2013.



miken innerhalb der europäischen Integration daher aller Voraussicht nach weiter verstärken.

## Literatur

- Armingeon, Klaus; Guthmann, Kai; Weisstanner, David 2015. »Wie der Euro Europa spaltet. Die Krise der gemeinsamen Währung und die Entfremdung von der Demokratie in der Europäischen Union«, in *Politische Vierteljahresschrift* 56, 3, S. 506-531.
- BDI (Bundesverband der deutschen Industrie) 2015. *Die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion. Reformoptionen in der Diskussion. Integrationsbericht Europa*. Berlin.
- Becker, Joachim 2013. »Regulationstheorie: Ursprünge und Entwicklungstendenzen«, in *Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie*, hrsg. v. Atzmüller, Roland et al., S. 24-56. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Becker, Joachim; Jäger, Johannes 2009. »Die EU und die große Krise«, in *PROKLA* 39, 4, S. 541-558.
- Becker, Joachim; Jäger, Johannes 2010. »Development trajectories in the crisis in Europe«, in *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 18, 1, S. 5-27.
- Beckmann, Martin; Deppe, Frank; Heinrich, Mathis 2006. »In schlechter Verfassung? Ursachen und Konsequenzen der EU-Verfassungskrise«, in *PROKLA* 36, 3, S. 307-324.
- Bieling, Hans-Jürgen 2011. »Vom Krisenmanagement zur neuen Konsolidierungsagenda der EU«, in *PROKLA* 41, 2, S. 173-194.
- Bieling, Hans-Jürgen 2013. »Das Projekt der Euro-Rettung und die Widersprüche des europäischen Krisenkonstitutionalismus«, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20, 1, S. 89-103.
- Bieling, Hans-Jürgen 2014. »Comparative analysis of capitalism from a regulationist perspective extended by neo-Gramscian IPE«, in *Capital & Class* 38, 1, S. 31-43.
- Bieling, Hans-Jürgen 2015. »Uneven development and »European crisis constitutionalism«, or: the reasons and conditions of a »passive revolution in trouble«, in *Asymmetric crisis in Europe and possible futures: critical political economy and Post-Keynesian perspectives*, hrsg. v. Jäger, Johannes; Springler, Elisabeth, S. 98-113. London, New York: Routledge.
- Bieling, Hans-Jürgen; Jäger, Johannes; Ryner, Magnus 2015. »Regulation theory and the political economy of the European Union«, in *Journal of Common Market Studies* 54, 1, S. 53-69.
- Bieling, Hans-Jürgen; Große Hüttmann, Martin 2016. »Zur Einführung: Staatlichkeit in der Europäischen Union in Zeiten der Finanzkrise«, in *Europäische Staatlichkeit: Zwischen Krise und Integration*, hrsg. v. Bieling, Hans-Jürgen; Große Hüttmann, Martin, S. 11-30. Wiesbaden: Springer VS.
- Bonse, Eric 2016. »Merkel stoppt Euro-Reform«, in *die tageszeitung* vom 20. Januar 2016, S. 8.
- Brand, Ulrich 2014. »Internationalisierung des Staates«, in *Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie*, hrsg. v. Wullweber, Joscha; Graf, Antonia; Behrens, Maria, S. 299-313. Wiesbaden: Springer VS.
- Brand, Ulrich; Görg, Christoph; Wissen, Markus 2007. »Verdichtung zweiter Ordnung. Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive«, in *PROKLA* 37, 2, S. 217-234.
- Brand, Ulrich; Görg, Christoph; Hirsch, Joachim; Wissen, Markus 2010. *Conflicts in global environmental regulation and the internationalization of the state. Contested terrains*. Abingdon: Routledge.
- Bundesregierung 2016. *Antwort auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Ulrich, Dr. Diether Dehm, Klaus Ernst u. a. der Fraktion DIE LINKE. Betreff: »Wettbewerbsausschüsse in den Euroländern«*. Bundestags-Drucksache 18/7348, 23.02.2016. Berlin.
- CEP (Centrum für Europäische Politik) 2015. *Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion 1: Wirtschaftsunion*. cepAnalyse Nr. 20/2015. Berlin.
- Clift, Ben; Ryner, Magnus 2014. »Joined at the hip, but pulling apart? Franco-German relations, the Eurozone crisis and the politics of austerity«, in *French Politics* 12, 2, S. 136-163.
- De Masi, Fabio; Wagenknecht, Sahra 2016. »Die EU zerstört die europäische Idee«, in *ZEIT ONLINE* vom 2. Juli 2016. [www.zeit.de/politik/2016-06/brexit-eu-reform-kritik-sicherheit-ttip](http://www.zeit.de/politik/2016-06/brexit-eu-reform-kritik-sicherheit-ttip) (Zugriff vom 20.01.2017).



- Demirović, Alex; Sablowski, Thomas 2011. »Finanzdominierte Akkumulation und die Krise in Europa«, in PROKLA 42, 1, S. 77-106.
- Dennison, James; Goodwin, Matthew 2015. »Immigration, issue ownership and the rise of UKIP«, in *Parliamentary Affairs* 68, Suppl. 1, S. 168-187.
- Destatis (Deutsches Statistisches Bundesamt) 2013. *Deutscher Außenhandel*. Berlin.
- Deutschland; Frankreich 2015. *Deutsch-französischer Beitrag zur wirtschafts- und Währungsunion*. Berlin. [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/french-german\\_contribution\\_1\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/french-german_contribution_1_de.pdf) (Zugriff vom 20.01.2017).
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 2015. *Statement: position of the confederation of German Trade Unions (DGB) concerning the report »Completing Europe's Economic and Monetary Union« (five presidents' report) and the further development of economic governance in the EU and Eurozone*. Berlin.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 2016 a. *DGB-Stellungnahme: Konsultation – Überarbeitung des makroprudenziellen Rahmens der EU*. Berlin.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 2016 b. *Nationale Produktivitäts- und Wettbewerbsfähigkeitsausschüsse. Kurzbewertung zur überarbeiteten Ratsempfehlung*. Berlin.
- Dörr, Julian 2016. »Die Bedeutung der Kohäsionspolitik für die europäische Integration. Aktuelle Bestandsaufnahme eines unbekannten Politikfeldes«, in *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 9, 1, S. 27-37.
- EC (Europäische Kommission) 2015 a. *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Zentralbank. Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion*. COM(2015) 600. Brüssel.
- EC (Europäische Kommission) 2015 b. »Beschluss (EU) 2015/1937 der Kommission vom 21. Oktober 2015 zur Einrichtung eines unabhängigen beratenden Europäischen Fiskalausschusses«, in *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 28. Oktober 2015. Brüssel.
- EC (Europäische Kommission) 2015 c. *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan zur Schaffung einer Kapitalmarktunion*. COM(2015) 468 final. Brüssel.
- EC (Europäische Kommission) 2015 d. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften über die Verbriefung, zur Schaffung eines europäischen Rahmens für eine einfache, transparente und standardisierte Verbriefung und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EC, 2009/138/EC, 2011/61/EU und der Verordnungen (EU) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 648/2012*. COM(2015) 472. Brüssel.
- EC (Europäische Kommission) 2015 e. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist*. COM(2015) 583. Brüssel.
- EC (Europäische Kommission) 2015 f. *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds*. COM(2015) 603. Brüssel.
- Eder, Michael 2008. *Flexicurity. Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherheit am Arbeitsmarkt*. Linz: Trauner.
- Eurobarometer 2016. *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Standard-Eurobarometer 86, Herbst 2016*. Brüssel.
- ER (Europäischer Rat) 2016. *Empfehlung des Rates vom 20. September 2016 zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität*. 2016/C 349/01. Brüssel.
- Felder, Michael 2001. *Die Transformation von Staatlichkeit. Europäisierung und Bürokratisierung in der Organisationsgesellschaft*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Fischer-Lescano, Andreas; Oberndorfer, Lukas 2013. »Fiskalvertrag und Unionsrecht – Unionsrechtliche Grenzen völkerrechtlicher Fiskalregulierung und Organleihe«, in *Neue Juristische Wochenschrift* 66, 1-2, S. 9-14.
- Flassbeck, Heiner; Lapavistas, Costas 2015. *Nur Deutschland kann den Euro retten. Der letzte Akt beginnt*. Frankfurt a. M.: Westend Verlag.
- Gabrich, Hubert 2016. »Zur Kritik der Kapitalmarktunion«, in *Wirtschaftsdienst* 96, 12, S. 891-899.
- Genschel, Philip; Jachtenfuchs, Markus 2013. »Alles ganz normal! Eine institutionelle Analyse der Euro-Krise«, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20, 1, S. 75-88.

- Gill, Stephen 1998. »New constitutionalism, democratisation and global political economy«, in *Pacifica Review* 10, 1, S. 23-38.
- Gill, Stephen; Cutler, Claire A. 2014. *New constitutionalism and world order*. New York: Cambridge University Press.
- Grimm, Dieter 2015. »Auf der Suche nach Akzeptanz. Über Legitimationsdefizite und Legitimationsressourcen der Europäischen Union«, in *Leviathan* 43, 3, S. 325-338.
- Goodwin, Matthew 2015. »Ukip, the 2015 general election and Britain's EU referendum«, in *Political Insight* 6, 3, S. 12-15.
- Hacker, Björn 2015. *Die Zukunft der Eurozone: Der Fünf-Präsidenten-Bericht orientiert sich an Schäubles Stabilitätsunion*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heine, Michael; Herr, Hansjörg 2006. »Die Europäische Währungsunion im Treibsand«, in *PROKLA* 36, 3, S. 361-379.
- Heine, Michael; Herr, Hansjörg 2008. *Die Europäische Zentralbank. Eine kritische Einführung in die Strategie und Politik der EZB und die Probleme der EWU*. Marburg: Metropolis.
- Heine, Frederic; Sablowski, Thomas 2015. »Zerfällt die Europäische Währungsunion? Handels- und Kapitalverflechtungen, Krisenursachen und Entwicklungsperspektiven der Eurozone«, in *PROKLA* 45, 4, S. 563-592.
- Hilmer, Richard 2016. *EU vor Bewährungsprobe. Was erwarten, worum sorgen sich die Bürger?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Holzinger, Katharina; Schimmelfennig, Frank 2015. »Eurokrise und differenzierte Integration«, in *Politische Vierteljahresschrift* 56, 3, S. 457-478.
- Höpner, Martin; Jurczyk, Bojan 2012. »Kritik des Eurobarometers. Über die Verwischung der Grenze zwischen seriöser Demoskopie und interessengeleiteter Propaganda«, in *Leviathan* 40, 3, S. 326-349.
- Huke, Nikolai; Triandafilidou, Haris 2012. »Rechtspopulismus in der Euro-Krise«, in *Rechtspopulismus in der Europäischen Union*, hrsg. v. d. Forschungsgruppe Europäische Integration, S. 13-34. Hamburg: VSA.
- Juncker, Jean-Claude; Tusk, Donald; Dijsselbloem, Jeroen; Draghi, Mario; Schulz, Martin 2015. *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*. Brüssel.
- Kader, Maria; Schwarzer, Uli 2015. »Akkumulation reloaded. Wie Notenbanken und Staaten die Profite retten«, in *PROKLA* 45, 2, S. 277-296.
- Kauffmann, Pascal 2013. »Deutschland, Frankreich und die Europäische Währungsunion«, in *Neue Wege in ein neues Europa. Die deutsch-französischen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges*, hrsg. v. Koopmann, Martin; Schild, Joachim; Stark, Hans, S. 55-73. Baden-Baden: Nomos.
- Keily, Ray 2005. *The clash of globalisations, neo-liberalism, the third way and anti-globalisation*. Leiden, Boston: Brill.
- Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa 2011. »Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neo-liberale Revolution«, in *Kurswechsel* 26, 1, S. 61-81.
- Krotz, Ulrich; Schild, Joachim 2013. »Embedded Bilateralism: Deutsch-französische Beziehungen in der europäischen Politik«, in *Frankreich Jahrbuch* 2012, hrsg. v. Deutsch-Französischen Institut, S. 33-48. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Länderkammer 2015. *EU-Ausschuss erteilt Nationalen Wettbewerbsräten eine Absage*. [www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20151216\\_OTS0173/eu-ausschuss-erteilt-nationalen-wettbewerbsraeten-eine-absage](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20151216_OTS0173/eu-ausschuss-erteilt-nationalen-wettbewerbsraeten-eine-absage) (Zugriff vom 29.07.2016).
- Laumen, Anne; Maurer, Andreas 2006. *Jenseits des »Permissive Consensus«*. *Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel?* Diskussionspapier der FG1. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Lipietz, Alain 1985. »Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise«, in *PROKLA* 15, 1, S. 109-137.
- Oberndorfer, Lukas 2012. »Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung«, in *AK Infobrief eu & international* 1/2012, S. 7-12.
- Oberndorfer, Lukas 2013. »Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus? Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit und die europäische Demokratie«, in *Juridikum* 24, 1, S. 76-86.
- Opratto, Benjamin; Prausmüller, Oliver 2011. *Gramsci global: Neogramscianische Perspektiven in der Internationalen Politischen Ökonomie*. Hamburg: Argument-Verlag.

- Patomäki, Heikki 2013. *The great Eurozone disaster. From crisis to global new deal*. London, New York: Zed Books.
- Porte, Caroline de la; Heins, Elke 2015. »A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis«, in *Comparative European Politics* 13, 1, S. 8-28.
- Poulantzas, Nicos 2002. *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus*. Hamburg: VSA.
- Reissl, Severin; Stockhammer, Engelbert 2015. »Europäische Kapitalmarktunion – Stoßdämpfer oder Risikofaktor?«, in *AK Infobrief eu&international* 5/2015, S. 1-6.
- Rittberger, Berthold; Schimmelfennig, Frank 2015. »Kontinuität und Divergenz. Die Eurokrise und die Entwicklung europäischer Integration in der Europaforschung«, in *Politische Vierteljahresschrift* 56, 3, S. 389-405.
- Roussel, Benoît 2009. »Deutsch-französischer Motor/Moteur franco-allemand«, in *Handwörterbuch der deutsch-französischen Beziehungen*, hrsg. v. Kufer, Astrid; Guinaudeau, Isabelle; Premat, Christopher, S. 49-53. Baden-Baden: Nomos.
- Sanchis i Marco, Manuel 2014. *The economics of the Monetary Union and the Eurozone crisis*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Sandbeck, Sune; Schneider, Etienne 2014. »From the sovereign debt crisis to authoritarian statism: contradictions of the European state project«, in *New Political Economy* 19, 6, S. 847-871.
- Scharpf, Fritz W. 2011. »Monetary Union, fiscal crisis and the pre-emption of democracy«, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9, 2, S. 163-198.
- Schimmelfennig, Frank 2012. »Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: Die Integrationstheorien und die Eurokrise«, in *Politische Vierteljahresschrift* 53, 3, S. 394-413.
- Schmitter, Philippe C. 1970. »A revised theory of regional integration«, in *International Organization* 24, 4, S. 836-868.
- Schulten, Thorsten; Müller, Torsten 2013. »Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik«, in *Wirtschaft und Gesellschaft* 39, 3, S. 291-321.
- Spourdalakis, Michalis 2014. »The miraculous rise of the ›Phenomenon SYRIZA‹«, in *International Critical Thought* 4, 3, S. 354-366.
- Syrovatka, Felix 2016. *Die Reformpolitik Frankreichs in der Krise. Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik vor dem Hintergrund europäischer Krisenbearbeitung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stützle, Ingo 2013. *Austerität als politisches Projekt. Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Tresor économie 2013. *Résultats du commerce extérieur de la France*. Paris.
- Vogel, Stefan 2016. »Spanien und Portugal: Der linke Aufbruch«, in *Blätter für deutsche und internationale Politik* 61, 2, S. 17-20.
- Wodak, Ruth; Mral, Brigitte; Khosravinik, Majid 2013. *Right-wing populism in Europe. Politics and discourse*. London: Bloomsbury.
- Wolf, Dieter 2012. »Neo-Funktionalismus«, in *Theorien der europäischen Integration*, hrsg. v. Bieling, Hans-Jürgen, S. 55-76. Wiesbaden: Springer VS.

**Zusammenfassung:** Die Krise des europäischen Integrationsprozesses ist so tief, dass die neofunktionalistische Annahme eines Überschwappens von einer gemeinsamen Geldpolitik zu einer integrierten Fiskal- und Wirtschaftspolitik zunehmend fragwürdig erscheint. Dies zeigt sich insbesondere an der Reformstrategie des »Fünf-Präsidenten-Berichts«, deren Widersprüche der Artikel aus neogramscianisch-regulationstheoretischer Perspektive analysiert.

**Stichworte:** Euro-Krise, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, Europäische Union, europäische Integration, Neofunktionalismus, Neogramscianismus, Regulationstheorie

## The Five Presidents' Report – completing the process of European disintegration?

**Summary:** The crisis of the European integration process jars the neo-functional assumption of a functional spill-over from common monetary policy to an integrated fiscal and economic policy. This becomes particularly apparent by the contradictions and paralysis of the Five-Presidents' Report reform strategy which this article analyses from a neogramscian-regulationist perspective.

**Keywords:** Eurozone crisis, European Economic and Monetary Union, European Union, European integration, neofunctionalism, neogramscianism, regulation theory

### Autoren

Etienne Schneider  
Universität Wien  
Universitätsstraße 7  
1010 Wien  
Österreich  
etienne.schneider@univie.ac.at

Felix Syrovatka  
Eberhard-Karls-Universität Tübingen  
Belziger Straße 38  
10823 Berlin  
felix.syrovatka@fu-berlin.de