

erste Land den Rettungsschirm. Portugal und Spanien sollten 2014 folgen. So lässt sich insgesamt ab Mitte 2012, spätestens aber seit Anfang 2013 ein schleichender Wandlungsprozess nachzeichnen, der den Politikmodus reaktiver Krisenbewältigungspolitik langsam ablösen sollte. Die akute Euro-Krise schien vorüber. Die Kommission (2013a, 3) ging für das Jahr 2014 schließlich sogar von einer leichten wirtschaftlichen Erholung aus, auch wenn diese nach ihrer Ansicht noch moderat ausfallen werde und fragil sei. Der Höhepunkt der Krise sei überschritten, so die Kommission (2013a, 3), auch wenn es noch bis 2016 dauern sollte, bis sich in allen Volkswirtschaften der Eurozone die Wirtschaft wieder erholte und nicht nur in deren Durchschnitt ein Wachstum generiert wurde (vgl. EFA 2017a, 5f.).

## 8.1 Das Scheitern der erweiterten Reformagenda 2012/13

Nach der Beauftragung durch die Staats- und Regierungschefs stellte Van Rompuy auf der Ratstagung im Juni 2012 einen ersten Bericht vor, der nach eigenen Aussagen »kein fertiger Plan sein [soll], sondern [...] vielmehr die Bausteine fest[legt] und [...] eine Arbeitsmethode vor[schlägt].« (Van Rompuy 2013b, 44) Der Bericht entwickele nicht weniger als »die Vision einer WWU im Dienste von Stabilität und anhaltendem Wohlstand«, so der Ratspräsident (ebd.). Van Rompuy präsentierte schließlich vier wesentliche Bausteine zur Erreichung dieser »Vision«. Möchte man sie mit Schlagworten versehen, ließe sich sagen, dass sie auf die Etablierung der *Banken-* und der *Fiskalunion*, die Stärkung der *Wirtschaftsunion* sowie schließlich einer *politischen Union* zielen. Neben die ins bisherige Bild passenden Verschärfungen von Haushaltsregeln (bspw. Genehmigungsvorbehalt gegenüber Staatsanleiheemissionen bei Überschreitung der Maastricht-Kriterien) schlägt der Ratspräsident auf »mittlere Sicht« weiterführend aber sogar gemeinsame Schuldtitel und eine gesamtschuldnerische Haftung (einschränkend: »solange ein robuster Rahmen für Haushaltsdisziplin und Wettbewerbsfähigkeit vorhanden ist«; ebd.) vor. Erstmals wurde somit eine Kernforderung alternativer Krisenbewältigungsansätze (Stichwort Eurobonds) und des Europäischen Parlaments in einem Papier des Europäischen Rats aufgegriffen. Weiter heißt es:

»Eine vollwertige Fiskalunion setzt voraus, dass auf der europäischen Ebene eine stärkere *Kapazität* aufgebaut wird, die zum Management der wirtschaftlichen Verflechtungen in der Lage ist, und dass letztlich im Euro-Raum eine haushaltspolitische Einrichtung, so etwas wie ein *Finanzministerium*, geschaffen wird.« (Ebd.; Herv. J. G.)

Beim Thema Fiskalunion ist der vorläufige Bericht in seinen Vorschlägen am weitreichendsten. Van Rompuys Ausführungen zur Wirtschafts- und politischen Union bleiben hingegen blass:

»Eine stärkere wirtschaftliche Integration ist [...] erforderlich, um die Koordinierung und die Konvergenz in verschiedenen Politikbereichen zwischen den Ländern des Euro-Raums zu fördern, Ungleichgewichte zu beheben und um Erschütterungen abzufedern und in einer globalisierten Weltwirtschaft bestehen zu können.« (Ebd.)

Mit konkreten politischen Maßnahmen abseits bereits beschlossener werden diese Äußerungen allerdings nicht weiter untermauert. Es findet sich lediglich der Hinweis auf eine notwendige »Stärkung der politischen und der administrativen Kapazitäten von nationalen Institutionen und zur Förderung der nationalen Eigenverantwortung für Reformen« (ebd.). Im Rahmen der politischen Union bleibt schließlich lediglich das Bekenntnis, das Europäische Parlament und die mitgliedstaatlichen Parlamente in die Beschlussfassungsprozesse besser einbinden zu wollen (vgl. ebd.).

Dass Van Rompuy mit seinen Vorschlägen nicht bei allen Staats- und Regierungschefs vollen Rückhalt genoss,<sup>1</sup> wird an den Schlussfolgerungen der Juni-Ratstagung deutlich. Darin heißt es:

»Nach einem offenen Gedankenaustausch, in dem *unterschiedliche Auffassungen deutlich gemacht wurden*, wurde der Präsident des Europäischen Rates gebeten, [...] einen Fahrplan mit Terminvorgaben für die Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten« (ER 2012c, Rn. 4; Herv. J. G.).

Bevor Van Rompuy einen solchen Fahrplan schließlich auf der Dezembertagung den Staats- und Regierungschefs vorlegte, präsentierte er auf der Oktoberratstagung erneut einen Zwischenbericht, der »sich weitgehend auf die Ideen und Vorschläge [stützt], die bei den bilateralen Treffen mit sämtlichen EU-Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament und seinem Präsidenten [...] vorgebracht worden sind.« (Van Rompuy 2013c, 53) Im Gegensatz zum ersten fällt der neue Zwischenbericht an einigen Stellen hinter der im Juni skizzierten »Vision« zurück. So ist statt von einem europäischen Finanzministerium nur noch von der »Schaffung einer Finanzverwaltungsfunktion mit klar abgegrenzten fiskalischen Verantwortlichkeiten« (ebd., 55) die Rede und aus der »mittleren Sicht« zum Aufbau einer umfassenderen Fiskalunion wird nun eine »Option«, die »langfristig« zu prüfen sei (vgl. ebd., 54). Diese Neudefinition des Zeithorizonts bezieht sich insbesondere auf die Schaffung einer Fiskalkapazität und die Ausgabe von gemeinsamen Schuldtiteln. Neben einer allgemeinen Funktion zur Abmilderung von Schocks, die einer solchen Fiskalkapazität – langfristig – zugeordnet werden könne, wird eine weitere Funktionszuschreibung diskutiert, bei der die Fiskalkapazität dem Ziel diene könne, »strukturelle Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Potenzialwachstums in Bezug auf einen integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen [...] zu erleichtern.« (Ebd., 55) An dieser Stelle ergibt sich eine interessante Erweiterung zum Juni. Vorgeschlagen wird, Strukturreformen in Mitgliedstaaten zu fördern, wozu »die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets mit den EU-Organen individuelle Vereinbarungen vertraglicher Natur [...] schließen« (ebd.) sollen. Erstmals findet sich somit eine Art »Light-Version« des von Merkel erstmals 2011 vorgeschlagenen »Pakts für Wettbewerbsfähigkeit« in offiziellen EUSA-Dokumenten wieder, der damals nicht durchsetzbar war und im »weicheren« Euro-Plus-Pakt mündete (vgl. FAZ,

1 Bekannt ist beispielsweise, dass aufgrund unterschiedlicher Sichtweisen über Reformvorhaben bereits zuvor Spannungen zwischen dem Ratspräsidenten und der deutschen Bundesregierung bestanden (vgl. Schoeller 2018, 1027).

01.03.2011).<sup>2</sup> Der Zwischenbericht aus dem Oktober 2012 zeichnet somit eine interessante Wendung nach: War der Ausgangsbericht vom Juni noch von dem Ziel beseelt, eine Vision für die EWWU-Vertiefung zu offerieren, sind die ursprünglichen »visionären« Vorschläge nach den Konsultationen der mitgliedstaatlichen Regierungen bereits im Oktober deutlich zurückhaltender formuliert. Diese Entwicklung wird sich bis zur Vorlage des endgültigen Berichts noch weiter fortsetzen und deutet bereits eine aufkommende politische Blockade an. Statt der Zehn-Jahres-Vision verbleibt am Ende ein schmales Aktionsprogramm, das lediglich den »Weg« zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion skizziert.

Der finale Fahrplan gliedert sich an den inhaltlichen Parametern des ersten Zwischenberichts sowie einer dreistufigen Zeitplanung: In der ersten Stufe (2012/13) gibt er neben Fortschritten in Bezug auf die Bankenunion lediglich den Abschluss der zum damaligen Zeitpunkt bereits laufenden Gesetzgebungsmaßnahmen (Two-Pack) und die vollständige Umsetzung bereits beschlossener Maßnahmen (Six-Pack & SKS-Vertrag) als Ziel vor (vgl. Van Rompuy et al. 2012, 4). In den Jahren 2013 und 2014 (Stufe 2) wird die

»Schaffung eines Mechanismus für eine stärkere Koordinierung, Konvergenz und Durchsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen, der auf Vereinbarungen vertraglicher Natur zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen über die von den Ländern zugesagten politischen Maßnahmen und über deren Umsetzung beruht« (ebd.),

angestrebt. Alle weiteren Maßnahmen werden schließlich auf die Zeit »nach 2014« (Stufe 3) geschoben. Hierzu zählt auch die »Schaffung einer *genau umrissenen* und *beschränkten* Fiskalkapazität« (ebd., 5; Herv. J. G.).

»[F]erner [könnte diese Stufe] auf einem zunehmenden Maß an gemeinsamer Beschlussfassung in Bezug auf die einzelstaatlichen Haushalte und einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere in den Bereichen Besteuerung und Beschäftigung, auf der Grundlage der nationalen Beschäftigungspläne der Mitgliedstaaten aufbauen.« (Ebd.)

Die Antwort auf die Frage, was eine »echte« Wirtschafts- und Währungsunion schlussendlich auszeichne, bleibt der abschließende Bericht allerdings schuldig. Statt eine wirkliche Langfristperspektive und ein Leitbild zu präsentieren, propagiert der sogenannte »Vier-Präsidenten-Bericht« eine perpetuierte Orientierung auf eine inkrementelle Fortentwicklung des Status quo des reaktiven Staatlichkeitsausbaus in der Euro-Krise. Auch wenn die vom Parlament befeuerte Debatte um eine Fiskalunion in der Diskussion der Berichte durchaus einfließen konnte, was das EP (2012c) ausdrücklich begrüßte, bleibt am Ende doch am ehesten zu konstatieren, dass diese erneut durch die Mitgliedstaaten zurückgewiesen wurde.

Die Kommission, deren Präsident bei der Erarbeitung des Fahrplans und der beiden Zwischenberichte beteiligt war, schien sich diese Blockade im Europäischen Rat zu

2 In ihrer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos erneuerte Merkel (2013) im Januar 2013 ihre Idee eines Pakts für Wettbewerbsfähigkeit.

Nutze zu machen, um im interinstitutionellen Kampf um die Deutungshoheit im EU-Staatsapparate-Ensemble Boden gut zu machen. So jedenfalls lässt sich die Vorlage des kommissionseigenen »Konzept[s] für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion« (KOM 2012a) interpretieren. In der Ende November, nur wenige Tage vor Ratstagung, auf der Van Rompuy seinen Fahrplan präsentierte, vorgelegten Mitteilung griff die Kommission die unter den vier Präsidenten diskutierten und in den Zwischenberichten konkretisierten Parameter auf, bettete sie aber überdies in ein umfassenderes Verständnis notwendig erscheinender Vertiefungsschritte ein:

»Wir brauchen eine umfassende Vision für eine vertiefte und echte WWU, die eine starke und stabile Architektur in finanzieller, steuerlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht fördern und Stabilität und Wohlstand sichern kann. In einer solchen vertieften und echten WWU sollten *alle wirtschafts- und fiskalpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten Gegenstand einer umfassenden Koordinierung, Billigung und Überwachung auf europäischer Ebene sein*. Dies sollte *Besteuerung und Beschäftigung* wie auch andere Politikbereiche einschließen, die für die Funktion der WWU entscheidend sind. Eine solche WWU sollte auch durch eine *autonome und angemessene fiskalpolitische Kapazität* untermauert werden, damit aus dem Koordinierungsprozess resultierende politische Entscheidungen wirksam unterstützt werden können. Ein entsprechender Teil der Entscheidungen hinsichtlich Einnahmen, Ausgaben und *Schuldtitelemissionen* sollte gemeinsamen Entscheidungen und einer gemeinsamen Durchführung auf WWU-Ebene unterliegen.« (Ebd., 13; Herv. J. G.)

Dieser »Vision« liegt eine Problembeschreibung zugrunde, nach der nicht nur die fehlende Einhaltung des SWP als Krisenursache angesehen wird, sondern auch der institutionelle Aufbau der EWWU ein Grund für den Krisenausbruch gewesen sei (vgl. ebd., 2).

Ambitionierter als der Vier-Präsidenten-Bericht möchte das Kommissionskonzept bereits innerhalb von sechs bis 18 Monaten – neben Fortschritten in Bezug auf die Bankenunion – die vollständige Umsetzung der bereits beschlossenen Reformmaßnahmen, eine rasche Einigung auf den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, die Investitionstätigkeit durch eine Reinterpretation des SWP ankurbeln, die Vorabkoordinierung stärken, ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit etablieren sowie schließlich erste Schritte hin auf eine gemeinsame Außenvertretung unternehmen.

In mittelfristiger Perspektive – 18 Monate bis fünf Jahre – spricht sich die Kommission für die weitere Verschärfung der Haushaltskontrollen im Sinne weitreichender Interventionsrechte aus, wozu aus ihrer Sicht allerdings eine Vertragsänderung notwendig erscheine (vgl. ebd., 31). Weiterhin schlägt sie eine eigene Fiskalkapazität, einen Schuldentilgungsfonds sowie Euro-Anleihen vor, die zusammengenommen in langfristiger Perspektive (mehr als fünf Jahre) zu einer »voll integrierten Fiskal- und Wirtschaftsunion« führen sollen:

»Mit der Verwirklichung einer voll integrierten Fiskal- und Wirtschaftsunion wäre die *letzte Stufe der WWU* erreicht. Dies würde als Endziel die *Schaffung einer politischen Union* mit einer geeigneten *Bündelung der Hoheitsrechte* mit sich bringen, die über eine ei-

gene Fiskalkapazität in Form eines zentralen Budgets und über eigene Mechanismen verfügt, die es ihr unter bestimmten genau definierten Voraussetzungen erlauben, haushalts- und wirtschaftspolitische Entscheidungen bei ihren Mitgliedern durchzusetzen.« (Ebd., 36; Herv. J. G.)

Um der politischen Union demokratische Legitimität und ausreichende Rechenschaftspflicht zu verleihen, schlägt die Kommission Maßnahmen in Richtung auf eine stärkere Parlamentarisierung bisheriger Verfahren vor. Sie forderte beispielsweise einen stärkeren Einbezug des Europäischen Parlaments in Fragen des wirtschafts- und fiskalpolitischen Regierens, zugleich aber auch die Sicherstellung eines angemessenen Einbezugs der mitgliedstaatlichen Parlamente zur Legitimierung des mitgliedstaatlichen Handelns im (Europäischen) Rat; schließlich müsse im Einklang mit den bestehen Verfahren auch die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander verstärkt werden (vgl. ebd., 40). Zur Erreichung einer höheren Legitimität des derzeitigen Handelns strebe die Kommission bereits kurzfristig Verfahrensänderungen an, die sich beispielsweise im Einbezug des EP in die Diskussionszusammenhänge des Europäischen Semesters darstellen sollen (vgl. ebd., 41). Für den Fall einer Vertragsänderung mit dem Ziel, eine »echte« EWWU zu schaffen, werden im Papier Maßnahmen diskutiert, die auch formal eine höhere Rechenschaftspflicht und somit Legitimität mit sich bringen könnten. So solle das Mitentscheidungsverfahren zum Regelverfahren werden (vgl. ebd., 45), zugleich sollten die integrierten Leitlinien (Grundzüge der Wirtschaftspolitik & beschäftigungspolitische Leitlinien) ebenfalls im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden, weiterhin solle dem Parlament bei der von der Kommission vorgeschlagenen verschärften Haushaltsüberwachung ebenso Mitspracherechte eingeräumt werden (vgl. ebd., 43). Schließlich schlägt die Kommission einen eigenen Euro-Parlamentsausschuss vor, dem gegenüber auch die zuständigen Kommissare rechenschaftspflichtig sein könnten (vgl. ebd., 44). Neben der *Parlamentarisierung der EWWU* propagiert die Kommission Integrität als weitere zentrale Säule ihres Leitbilds einer politischen Union. Dies äußert sich daran, dass sie einem Eurozonen-Parlament implizit – aber deutlich – eine Absage erteilt (vgl. ebd., 40) und auch eine Stärkung der Euro-Gruppe ablehnt (vgl. ebd., 44). Aus Sicht der Kommission müsse der Rat weiterhin das Diskussions- und Entscheidungsgremium für die EWWU sein. Sie räumt zwar Möglichkeiten ein, dass auf Grundlage der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 136 AEUV) bei einzelnen Entscheidungsfindungen nicht alle Mitgliedstaaten Stimmrecht besitzen müssten, sie verwehrt sich allerdings gegen die Externalisierung der Entscheidungsprozesse in ein Gremium, das unter Ausschluss der Nicht-Euro-Länder tagt (vgl. KOM 2012a, 44f.). Spannend erscheint weiterhin, dass neben der Parlamentarisierung und der Integrität, wenig über die in einer politischen Union auszuübenden Exekutivfunktionen gesprochen wird. Ausgeklammert wird hier zugleich die Rolle der Kommission. Lediglich an einer Stelle findet sich ein expliziter Hinweis. So wird vorgeschlagen, dass die Position des für die EWWU zuständigen Vizepräsidenten der Kommission gestärkt werden müsse (er wäre der Komplementär zum Euro-Ausschuss des EP) und dass bei der Verwirklichung einer vollumfänglichen Fiskalunion »innerhalb der Kommission so etwas wie eine WWU-Finanzverwaltung einzurichten« (ebd.) sei. Die Kommission spart an dieser Stelle offensichtlich sehr bewusst die Forderung nach einem europäischen »Fi-

nanzministerium« aus und vermeidet somit zugleich die Verwendung von Termini, die Ähnlichkeiten zu den klassischen mitgliedstaatlichen Exekutiven aufweisen könnten.

Insgesamt lässt sich das »Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion« als ein Schulterschluss zwischen Kommission und Parlament begreifen (vgl. hierzu EP 2012c). Die Fiskalunion als ein Schlüssel zur »Vollendung der EWWU« wurde schließlich von den Parlamentarier\*innen mehrfach prominent gefordert. Vom Europäischen Rat in seinem Fahrplan sehr stark reduziert und zugleich auf die lange Bank geschoben, wird sie nun von der Kommission wiederum zu einem der Schlüsselbereiche für künftige Reformen erklärt. Der Schulterschluss zeigt sich nicht zuletzt auch an einem Dank für die »massive Unterstützung des Europäischen Parlaments« (ebd., 4) bei der Umsetzung der bis dato getätigten Krisenbewältigungspolitik. Zugleich zeigt der Vergleich zwischen Kommissionskonzept und dem Vier-Präsidenten-Bericht eindringlich die Rückeroberung der Agenda-Setting-Funktion seitens der Kommission, die nicht zuletzt auch in der Selbstzuschreibung mündet, nach der die Kommission sich attestiert, »bei der Krisenbewältigungspolitik eine führende Rolle übernommen« (ebd.) zu haben. Im Gegensatz zur »echten« EWWU des Vier-Präsidenten-Berichts zeichnet die Kommission allein schon aufgrund von Umfang und Zeitperspektiven wesentlich deutlicher ein Bild einer tatsächlich vertiefteren und »echten« EWWU. Dass dieser Eindruck allerdings nicht lange währte, zeigt ein Blick auf die ersten konkreten Maßnahmenvorschläge der zur Jahresmitte 2014 hin ausscheidenden Kommission um José Manuel Barroso, welche sie im Laufe des Jahres 2013 noch unterbreitete.

Auf Grundlage ihres Konzeptes schlug die Kommission drei konkrete Initiativen vor. Als kurzfristig umzusetzende Maßnahmen definierte sie unter anderem, die Vorabkoordinierung großer Reformen zu stärken und ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit zu etablieren. Beide Maßnahmen waren nicht nur im Kommissionskonzept sondern auch im Bericht der vier Präsidenten enthalten. In der Schlussfolgerung zur Ratstagung forderten die Staats- und Regierungschefs, dass bis zur Juni-Tagung 2013 konkretere Schritte zu einer ausgebauten Koordinierung nationaler Reformen, die Durchführbarkeit und die Modalitäten gegenseitig vereinbarter Verträge für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum sowie Vorschläge für geeignete Solidaritätsmechanismen für Mitgliedstaaten, die entsprechende Verträge abschließen, erarbeitet werden sollen (vgl. ER 2012a, 4f.). Dieser Aufforderung kam die Kommission in Form zweier Mitteilungen im März 2013 nach. Im Juni legte die Kommission schließlich eine weitere Initiative vor:

*Tabelle 26: Reformvorschläge der Barroso-Kommission 2013*

Initiative	Art	Status
<i>Vorabkoordination wirtschaftspolitischer Reformvorhaben</i>	Mitteilung	Vorerst keine direkten Folgemaßnahmen
<i>Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit</i>	Mitteilung	Vorerst keine direkten Folgemaßnahmen
<i>Bereitstellung und Qualität von Statistiken im Rahmen des MIP-Verfahrens</i>	VO-Vorschlag	Keine Einigung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Überlegungen der Kommission (2013g) zum Ausbau der *Vorabkoordination* größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben basierte auf der Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, wirtschaftspolitische Reformvorhaben untereinander stärker zu koordinieren (vgl. Art. 11 SKS-Vertrag; vgl. auch Euro-Plus-Pakt). Auf Grundlage dieser außerunionsrechtlichen Vertragsbasis und dem im SKS-Vertrag festgeschriebenen Überführungsgebot ihrer Kerninhalte in den originären Rechtsrahmen der Union binnen fünf Jahren schlägt die Kommission ein im Europäischen Semester verortetes Verfahren zur Koordinierung wirtschaftspolitischer Reformmaßnahmen vor. Demnach obliegt es – wie bereits im SKS-Vertrag – den Mitgliedstaaten, auf eigene Initiative entsprechende Informationen über größere wirtschaftspolitische Reformen an die EUSA (hier: die Kommission und den Rat) zu übermitteln (vgl. ebd., 5). Die regelmäßig anzufertigenden nationalen Reformprogramme sind dabei für die Kommission das Medium der Wahl, auch wenn etwaige Dringlichkeitsklauseln in einer gegebenenfalls später aus der Mitteilung entstehenden Verordnung andiskutiert werden und die Kommission festhält, dass mit dem Vorschlag auch beabsichtigt sei, Regelungen zu treffen, bei denen die Kommission oder der Rat einen Mitgliedstaat zugleich dazu auffordern könne, entsprechende Reformvorhaben im Rahmen des Semesters näher zu erläutern (vgl. ebd., 5). Weiterhin schlägt die Kommission vor, die von den Mitgliedstaaten eingereichten Reformprogramme oder anderweitig angezeigte Reformvorhaben zu prüfen und eine entsprechende Stellungnahme hierzu abzugeben, die im weiteren Prozess Gegenstand der Ratsberatungen werden sollte, an deren Ende die Ergebnisse dieser Koordinationsbemühungen in die Formulierung der länderspezifischen Empfehlungen Eingang finden könnte.

Der Blick auf den skizzierten Koordinationszyklus für größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben verdeutlicht, wie halbherzig mittlerweile – nach vier Jahren Euro-Krise – Reformvorschläge für die EWWU vorbereitet und eingebracht werden: Inhaltlich würde der Kommissionsvorschlag die wirtschaftspolitische Steuerung qualitativ nicht verbessern helfen, sondern lediglich Verfahren fortschreiben, die bereits existieren. Ein Mehrwert ist in der Mitteilung insgesamt nur schwerlich erkennbar, zumal die Kommission im März 2013 noch nicht einmal eine kohärente Vorstellung davon zu haben schien, welche potenziellen Reformen überhaupt unter dem Label ›größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben‹ zu fassen wären. Statt klarer Kriterien



sinniert die Kommission über mögliche »Filter«, die bei Qualifizierung als »größere wirtschaftspolitische Reform« herangezogen werden könnten. Relevant seien demnach Reformen, die in die Bereiche »Handel« und »Wettbewerbsfähigkeit« fallen und die Übertragungseffekte über die Finanzmärkte erzeugen könnten; zu guter Letzt seien aber auch »wirtschaftspolitische Erwägungen« relevant, so die Kommission (2013g, 4), worunter sie im Sinne der effektiven Durchsetzung von Strukturreformen insbesondere inländische Reformblockaden versteht, die durch den europäischen Überbau in Ansätzen umgangen werden könnten.<sup>3</sup> Dass auf Grundlage der dargestellten Parameter dieses uninspirierten Kommissionsvorschlags das Echo der anderen Institutionen zurückhaltend ausfiel, verwundert wenig: Das Europäische Parlament »bedauert die vagen Formulierungen und die zu schwammigen Definitionen einiger der vorgeschlagenen Filter für wichtige und wirtschaftspolitische Reformen« (EP 2013d, Rn. 12) und vertritt insgesamt die Meinung, »dass die Mitteilungen nicht zur richtigen Zeit veröffentlicht wurden« (ebd., Rn. 6). Statt am vorgelegten Vorschlag zur Vorabkoordination weiterzuarbeiten, schlägt das Parlament vor, alternativ »einen Vorschlag zur Annahme eines *Konvergenzkodex* im Rahmen des EU-Semesters auf der Grundlage von EU 2020, der auch einen starken sozialen Pfeiler aufweist, vorzulegen« (ebd.; vgl. auch Rn. 12; EP 2013f, Rn. 8; Herv. J. G.). Auch die Rückmeldung seitens des Rates zu beiden Mitteilungen fällt bescheiden aus. Zwar nahm der ECOFIN-Rat die Vorschläge im Mai 2013 zur Kenntnis (vgl. ECOFIN 2013e) und erörterte sie im Juli gemeinsam mit der Kommission (vgl. ECOIN 2013f, 8), doch weitere Aussprachen oder offizielle Stellungnahmen wurden nicht vorgenommen beziehungsweise abgegeben. Die im Rahmen der Juli-Ratstagung von der Kommission angekündigten weiterführenden Mitteilungen (vgl. ebd., 8) wurden ebenfalls nicht veröffentlicht. Der Kommissionsvorschlag zur Vorabkoordination größerer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben versandete somit schließlich in den interinstitutionellen Mühlen der EUSA. Dieses Schicksal ereilte schließlich – trotz höherer Brisanz des Inhalts und des expliziten Rückhalts durch den Europäischen Rat (vgl. ER 2012a & 2013) – auch die zweite März-Mitteilung der Kommission (2013f), mit der die Einführung eines *Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit* vorgeschlagen wurde. Dieser Vorschlag stellte den Versuch der Kommission dar, Merkels Pakt für Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des Unionsrechts zu verwirklichen und somit trotz starker Kritik an Merkels Vorschlag (vgl. Oberndorfer 2013, 84; Feigl 2013, 90) doch noch zur Umsetzung zu führen. Das vorgeschlagene Instrument umfasst einerseits »[v]ertragliche Vereinbarungen, in denen die Maßnahmen festgelegt würden, zu deren Umsetzung sich der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, samt des hierfür vereinbarten Zeitrahmens. Diese Maßnahmen wären insbesondere auf die Umsetzung

3 Die Passage lautet im Wortlaut: »Auch wenn jeder Mitgliedstaat ein Interesse daran hat, Reformen voranzutreiben, die seine Wettbewerbsfähigkeit steigern, muss eine erfolgreiche Umsetzung doch auch etwaigen Reformwiderständen im Inland Rechnung tragen. Mitgliedstaatenübergreifend koordinierte Reformen können helfen, die weitreichenden Wohlfandeffekte der Strukturreform zu kommunizieren. Wie schon die Arbeiten zahlreicher Ratsausschüsse gezeigt haben, können Benchmarking, Lernen voneinander und Austausch bewährter Praktiken – unabhängig davon, ob sie sich auf einzelne Beispiele oder einen horizontalen Überblick über durchgeführte Reformen stützen – von Nutzen sein.« (KOM 2013g, 4)



der länderspezifischen Empfehlungen gerichtet« (KOM 2013f, 3); andererseits profitierte der Mitgliedstaat von »[f]inanzielle[r] Unterstützung für die Durchführung der in der vertraglichen Vereinbarung genannten Reformen« (ebd., 3), wobei es einen moral hazard auszuschließen gelte (vgl. ebd., 4). Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag ein »Bindeglied« zwischen den »Richtungsvorgaben« aus dem Europäischen Semester und der Durchführung von »Strukturreformen« auf mitgliedstaatlicher Ebene, der auf dem bestehenden Überwachungsrahmen der konsolidierten Stabilitätsunion aufbaue (vgl. ebd., 4). Dem Instrument liegt zusammengefasst der Gedanke zugrunde, die bereits bekannten Wirtschaftspartnerschaftsprogramme (Two-Pack) sowie die außerunionsvertragsrechtlichen Memoranden auf alle Mitgliedstaaten der Eurozone auch außerhalb krisenbezogener Ausnahmezustände anzuwenden und sie entsprechend mit finanziellen Mitteln zu incentivieren. Ihm ist dementsprechend zugleich der weitere Ausbau der Überwachungsfunktionen im Rahmen des wirtschaftspolitischen Regierens intendiert. Der Kommission fiele in einem solchen System die Aufgabe zu, die Reformvorhaben der Mitgliedstaaten zu bewerten und die entsprechenden Vertragsverhandlungen zu führen, bevor der Rat die Verträge billigt und sie gemeinsam mit der Kommission im Rahmen des Semesters überwacht (vgl. ebd., 6). An welchen Stellen in den bestehenden Verfahren des Wirtschaftsregierens das Instrument angesiedelt werden soll, lässt die Kommission in ihrer Mitteilung hingegen noch offen. Sie präsentiert hierzu drei Überlegungen: So sei es einerseits denkbar, dass das Instrument auf einer »freiwilligen Teilnahme« beruhe, andererseits könne es an bestehenden Komponenten der makroökonomischen Überwachung eingegliedert werden (vgl. ebd., 5). Wäre es in der präventiven Komponente verortet, bestünde im Prinzip die Notwendigkeit einer Teilnahme aller Mitgliedstaaten, wohingegen der dritte Vorschlag eine Angliederung an das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht vorsähe, bei dem die vertraglichen Vereinbarungen die bereits bekannten Korrekturmaßnahmepläne (s.o.) ersetzen könnten (vgl. ebd., 5). Der Blick auf die drei Gestaltungsoptionen verdeutlicht, dass auch dieser Kommissionsvorschlag nur einen geringen Mehrwert aufweist. Freiwillige Verpflichtungen gab es im Laufe der Euro-Krise zu Genüge und ob die finanziellen Anreize dazu führen, die Selbstverpflichtungen besser einzuhalten, gilt es aufgrund der nicht benannten Finanzausstattung zu bezweifeln. Andererseits wäre die Verortung im präventiven MIP-Arm ohne entscheidenden Mehrwert für das Verfahren, da mit den Korrekturmaßnahmeplänen bereits ein Durchsetzungsinstrument vorhanden ist. Lediglich die Integration in den präventiven MIP-Arm käme einem echten Ausbau von Staatlichkeit nahe, wobei auch hier kritisch zu hinterfragen wäre, ob hierdurch wirklich eine höhere compliance mit den Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten und den länderspezifischen Empfehlungen der EUSA erreicht werden könnte.

Bei der Bewertung des Instruments ist das Europäische Parlament ebenso wie bei der Vorabkoordination skeptisch. Laut den Parlamentarier\*innen sollte das Augenmerk derzeit verstärkt auf die Konvergenz gerichtet und das vorgeschlagene Instrument erst dann etabliert werden, wenn entsprechende Fortschritte bei der Überwindung sozialer Ungleichgewichte und in Richtung eines nachhaltigen Wachstums erreicht seien (vgl. EP 2013d, Rn. 18). Zugleich kritisiert das EP den Vorschlag dafür, dass in ihm »Verträge zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vorgesehen sind« und er demnach »nicht die einheitliche europäische Rechtsordnung« (ebd., Rn. 24) achte. Der

Europäische Rat nahm den Vorschlag der Kommission auf seiner Dezember-Tagung 2013 zwar insgesamt positiv zur Kenntnis und taufte ihn auf den Namen »Partnerschaft für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit« um, beauftragte aber lediglich seinen Präsidenten und die Kommission damit, weitere Vorbereitungen zu unternehmen, um im Oktober 2014 nochmals über den Vorschlag zu beraten (vgl. ER 2013, 17ff.). Dass sich allerdings die Bereitschaft zur Umsetzung zwischenzeitlich nicht erhöht hatte, zeigt sich in der Schlussfolgerung der Oktober-Ratstagung 2014, in der es zwar heißt, »dass es dringend einer zügigen Umsetzung von Maßnahmen zur Stärkung von Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit [...] bedarf« (ER 2014b, 10), zugleich aber weder ein direkter Bezug zum Kommissions-»Instrument« noch zur vom Europäischen Rat vorgeschlagenen »Partnerschaft« hergestellt wird. Auch der anschließend tagende Euro-Gipfel bleibt in seiner Stellungnahme allgemein und vage:

»Die Gipfelteilnehmer waren sich darin einig, dass eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung ist, um das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten. In dieser Hinsicht riefen sie dazu auf, dass weiterhin in enger Zusammenarbeit mit der Kommission an der Entwicklung konkreter Mechanismen für eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung, Konvergenz und Solidarität gearbeitet wird. Die Gipfelteilnehmer ersuchen den Präsidenten der Kommission, in enger Zusammenarbeit dem Präsidenten des Euro-Gipfels, dem Präsidenten der Euro-Gruppe und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank die nächsten Schritte in Bezug auf eine besser wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet vorzubereiten.« (Euro-Gipfel 2014)

Statt also intensiver über die konkret im Raum stehenden Vorschläge zu beraten, zog es der Euro-Gipfel vor, die vier Präsidenten erneut mit der Erarbeitung eines Perspektivpapiers zu beauftragen. Nicht nur die Vertagung konkreter Entscheidungsfindungen, sondern auch diese wiederkehrenden Neubeauftragungen von Blueprints sprechen dafür, von einer einsetzenden Erlahmung der krisenbezogenen Reformdynamik zu sprechen.

Deutlich zu Tage tritt die fast gänzlich aufgebrauchte Bereitschaft zu neuen Reformvorhaben im Zusammenhang mit dem Kommissionsvorschlag zur Verabschiedung einer *Verordnung über die Bereitstellung und Qualität von Statistiken für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht*. Der Verordnungsvorschlag der Kommission griff die auch im Rat geführte Diskussion über die für die Glaubwürdigkeit des MIP notwendige Qualität der Statistiken auf (vgl. KOM 2013b, 2) und skizzierte einen Rahmen, der dies sicherstellen sollte. Dabei schlägt die Kommission vor, ihr – insbesondere ihrer Unterabteilung Eurostat – neue Aufgaben zuteilwerden zu lassen. Hierzu zählen unter anderem eine Qualitätsvalidierung relevanter Daten, eine Analyse der Erhebungsquellen und -verfahren sowie die Ausarbeitung und Umsetzung eines Planes für Verbesserungsmaßnahmen (vgl. ebd.). Auf Grundlage technischer Übermittlungsanforderungen (vgl. Kap. II des VO-Vorschlags in KOM 2013b) und der Erstellung von Qualitätsberichten seitens der Mitgliedstaaten (vgl. ebd., Kap. III) obläge es der Kommission, eine Qualitätsbewertung der eingereichten Statistiken vorzunehmen (vgl. ebd., Kap. IV). »Stellt die Kommission (Eurostat) Probleme fest, insbesondere im Rahmen der Qualitätsbewer-

tung [...], so kann sie beschließen, Besuche in dem betreffenden Mitgliedstaat durchzuführen.« (Ebd., Art. 7, Abs. 1) Des Weiteren schlägt die Kommission Sanktionen in solchen Fällen vor, in denen Mitgliedstaaten absichtlich oder aufgrund schwerwiegender Nachlässigkeit Daten falsch darstellen (vgl. ebd., Art. 9). Ein entsprechender Prozess zur näheren Untersuchung durch die Kommission könnte durch den Rat eingeleitet werden, dem auch die Beschlusskompetenz über zu verhängende Geldbußen obläge. Im Rahmen der Untersuchungen in Bezug auf die Manipulation von Statistiken solle laut Verordnungsvorschlag der Kommission zugleich eine Reihe von Befugnissen zum Erlass von delegierten Rechtsakten übertragen werden, mit denen sie in ihrer Funktion als Hüterin der Stabilitätsunion weiter gestärkt würde.

In ihrer Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag teilt die EZB (2013a) zwar generell die Auffassung, qualitativ hochwertige Statistiken bereitzustellen, kritisiert aber, dass für die MIP-Statistiken eine eigene Verordnung erlassen werden solle, statt sie in die bestehenden Regelungen und dem hiermit verbundenen System der Qualitätssicherung zu integrieren (s. VO (EG) Nr. 223/2009). Zu den potenziellen Sanktionsmaßnahmen und Überprüfungsmissionen äußern sich die Zentralbanker\*innen überraschenderweise nicht. Anders das Europäische Parlament, das in erster Lesung im März 2014 einen abgeänderten Verordnungstext beschloss. Nach Vorstellungen des Parlaments sollten nicht direkt Geldbußen verhängt, sondern in einem zweistufigen Verfahren zuerst eine verzinsliche Einlage auferlegt werden, die – soweit die betroffenen Mitgliedstaat keine Abhilfemaßnahmen unternommen – in eine Geldbuße umgewandelt werden könne (vgl. EP 2014c, Abänderung 34). Zugleich ergänzte das Parlament eine Passage, nach der die Kommission verpflichtet wäre, den zuständigen Parlamentsausschuss über die Untersuchungen zu unterrichten (vgl. ebd., Abänderung 39). Neben diesen nahm das Parlament eine Reihe weiterer kleiner Änderungen am Verordnungsvorschlag an, der seitdem aber vergeblich auf eine entsprechende legislative Beratung im Rat wartet. Der Rat, der wie dargestellt, selber Initiator für den Verordnungsvorschlag war, scheint mit den grundsätzlichen Parametern der bisherigen Verordnungstexte nicht einverstanden zu sein, auch wenn in den offiziellen Stellungnahmen und Protokollen der Ratstagungen keine expliziten Hinweise auf den Verlauf der Verhandlungen innerhalb des Rates zu finden sind. Allerdings wurde bereits im September 2013 – also knapp ein halbes Jahr nach Veröffentlichung durch die Kommission – der Juristische Dienst des Rates um ein Gutachten zum Verordnungsvorschlag gebeten. Dieses Gutachten liegt dem Rat seit Oktober 2013 vor – wird seitdem aber unter Verschluss gehalten.<sup>4</sup> Lediglich die Einleitung des Gutachtens wurde am 22. Februar 2019 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Darin heißt es, dass der Juristische Dienst »um Stellungnahme zur Vereinbarkeit der Bestimmungen (a) zu Sanktionen und (b) zu Besuchen in Mitgliedstaaten mit der Rechtsgrundlage sowie (c) zur Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ersucht« (ECOFIN 2013i, 1) worden sei. Die Klärungsanfragen verweisen insgesamt darauf, dass es Befürchtungen im Rat zu geben scheint, nach denen die der Kommission zugedachten Aufgabenausweitungen zu weitreichend ausfallen könnten. Im Begleitschreiben des Generalsekretariats zur Dokumentenfrage heißt es, dass

4 Ein Antrag auf Dokumentenzugang wurde abgelehnt.

»[d]ie Fragen, auf die sich die Rechtsberatung bezieht, [...] einen wichtigen Teil der Grundlage für die Beratungen [bilden] und [...] strittig [sind], da die verschiedenen Akteure in diesem Gesetzgebungsverfahren zu diesen Fragen unterschiedliche Standpunkte zum Ausdruck gebracht haben.« (Generalsekretariat 2019, 2)

Dass es zukünftig noch zu einer Einigung zum Verordnungsvorschlag kommen wird, sei ein weiterer Grund, die Beurteilungen des Juristischen Dienstes nicht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (vgl. ebd., 2). Ob es hierzu allerdings jemals kommen wird, darf aufgrund des jahrelangen Stillstands aber wohl bezweifelt werden.

Das Schicksal des letzten Verordnungsvorschlags der Barroso-Kommission zur Reformierung und Weiterentwicklung der EWWU verdeutlicht, dass die Reformdynamik der Phase der reaktiven Krisenbewältigungspolitik in Bezug auf den vertraglichen Kern der EWWU (Titel VII des dritten Teils AEUV) zur Jahresmitte 2013 vollends zum Erliegen kam. Neben der zunehmenden Fokussierung auf die Thematik der Bankenunion (auf Grundlage des Titels I des dritten Teils AEUV), auf die sich ein Großteil der Politikaktivitäten seit 2012 richteten, scheint sich auch eine interne Reformmüdigkeit aufgetan zu haben, die sich einerseits in den unambitionierten Vorschlägen der Kommission – im deutlichen Kontrast zum ambitionierten Ausgangskonzepts aus dem November 2012 – und andererseits in den immer sichtbarer werdenden Blockaden innerhalb des Rates zeigen. Auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zu weiteren potenziellen Reformen vom Oktober 2013 verdeutlicht dies exemplarisch:

»While *most* Members underlined that the current areas for economic policy coordination are the right ones and the focus should be on effective implementation of the reinforced economic governance framework provided notably by the 6-pack and the 2-pack, a *few* Members indicated that there may be policy areas in which closer coordination and monitoring would be needed to complement existing frameworks and procedures.« (WFA 2013b, 2; Herv. J. G.)

Schlussendlich schafften es weder der Europäische Rat mit seinem scheidenden Präsidenten Van Rompuy<sup>5</sup> noch die Kommission mit ihrem scheidenden Präsidenten Barroso, 2013 im Anschluss an das Two-Pack eine vergleichbare Reformdynamik aufrecht zu erhalten, wie sie noch die Jahre 2010–2012 prägte. Der Minimalkompromiss zur Rettung der EWWU schien unter den mitgliedstaatlichen Regierungen mit der Abschwächung der akuten Krisenerscheinungen im Jahr 2013 in Bezug auf wirtschafts- und fiskalpolitische Reformvorschläge erschöpft. Die Zeit größerer, kriseninduzierter Reformmaßnahmen zum Ausbau der EU-Staatlichkeit schien vorüber; nicht zuletzt aufgrund der einsetzenden Krisenberuhigung durch das im Sommer 2012 aufgelegte OMT-Programm der EZB.

Auch unter der neuen Kommission um Jean-Claude Juncker änderte sich die Reformbereitschaft nicht grundsätzlich, allerdings gelang es dem ehemaligen Vorsitzenden der Euro-Gruppe mit einer Reihe von Maßnahmen – die zum Teil auf dem 2012er Kommissionskonzept beruhten – im Rahmen der ausgebauten EU-Staatlichkeit diese inkrementell fortzuentwickeln und hierüber schließlich weiter auszubauen. Es vollzog

5 Donald Tusk trat am 1. Dezember 2014 die Nachfolge als Präsident des Europäischen Rates an.

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

## 8.2 »Vertiefung durch Handeln« als neue Devise

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

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

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

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