

## 10 Die Genese der EU-Staatlichkeit in der Euro-Krise und ihre Fragilität im Status quo

---

Vor dem Hintergrund der drei beschriebenen Phasen des EU-Staatlichkeitsausbaus im Kontext der Euro-Krise bleibt abschließend die Frage zu klären, wie sich diese in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang einordnen lassen und im Sinne von ›Staatlichkeit als Projekt‹ der ausgebauten EU-Staatlichkeit eine Art Telos einschreiben konnten beziehungsweise einer übergreifenden Zielsetzung folgten. Im Zentrum stehen hierbei auf Grundlage der dargestellten Transformations- und Ausbauprozesse der EU-Staatlichkeit (rekonstruktive Konstitutionalisierungsanalyse) sowie der Wandlungsprozesse in den Kräfteverhältnissen (Kräfteverhältnisanalyse) empirische Suchprozesse nach einem erneuerten, sich in den EUSA und dem EU-Staatsapparate-Ensemble verdichtenden Staatsprojekt für die Europäische Union (Verdichtungsanalyse). Dass sich hierbei in der Euro-Krise ein gänzlich neues Staatsprojekt herauskristallisiert hätte, ist allerdings bereits an dieser Stelle zu negieren. Stattdessen lässt sich eine Fortschreibung des neoliberalen Staatsprojekts beobachten, das einerseits eine autoritäre Ausschärfung erfahren hat und andererseits aber zugleich in einem Zustand der Lethargie zu verharren scheint. Die demgemäß zu beschreibende Fragilität des Staatsprojekts und somit der EU im Gesamten legt insofern gar nach einer Dekade des kriseninduzierten Ausbau- und Transformationsprozesses Ansatzpunkte einer EU-Staatlichkeitskrise offen.

### 10.1 Auf der Suche nach einem kohärenten Staatsprojekt in der Euro-Krise und die Persistenz seiner neoliberalen Variante

Der kriseninduzierte Ausbau und die vollzogenen Transformationen der EU-Staatlichkeit in der Euro-Krise führten, wie dargestellt, insgesamt zu einer Stärkung der europäischen Staatlichkeitsebene. Dies wurde anhand der drei Konstitutionalisierungsprozesse in der Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus besonders deutlich (vgl. Kapitel 7), lässt sich aber ebenso in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus in Form veränderter Praxen und kleinerer Reformschritte beobachten (vgl.

Kapitel 8), die teilweise und in überschaubarerem Ausmaß auch noch in der Phase des eigentlich stagnierenden Staatlichkeitsausbaus sichtbar wurden (vgl. Kapitel 9). Es konnte hierbei gezeigt werden, dass insgesamt ein erweiterter Handlungsrahmen implementiert wurde, innerhalb dessen der Interventionismus der EUSA sowohl im krisenbezogenen Ausnahme- als auch in einem ›neuen Normalzustand‹ deutlich hervortritt. Folgen dabei die konkreten Staatlichkeits- und Herrschaftspraxen, die es in künftigen politikwissenschaftlichen Analysen vor dem Hintergrund des in dieser Arbeit entwickelten Staatlichkeitsbegriffs noch eingehender zu untersuchen lohnt, zwar je Verfassungskomponente unterschiedlichen ›Logiken‹ und ›Skripten‹, deutet sich zusammengenommen dennoch eine starke Fokussierung auf exekutive Herrschaftsformen an. Im Rahmen der außerunionsvertraglichen Notstandsverfassung zeigt sich diese in Form des autoritär-intergouvernementalen Gläubigerregimes, im Kontext der EU-Fiskal- und Wirtschaftsverfassung anhand einer koproduktiven Exekutivstaatlichkeit, an deren Spitze unverkennbar eine gestärkte Europäische Kommission steht, und im Bereich der (impliziten) Finanzstabilisierungsverfassung durch die Selbstermächtigungsakte der EZB sowie der neuen Funktionszuschreibungen an die Zentralbank. Ausgerichtet sind die neuen Formen der EU-Interventionsstaatlichkeit am Herrschaftsmodus der (Selbst-)Disziplinierung, anhand dessen die Orientierung am Status quo ante vor der Euro-Krise, also am Staatsprojekt des neoliberalen Hegemonieprojekts, in aller Deutlichkeit zu Tage tritt. Durch entsprechende neue Infrastrukturen wird hierbei die Verpflichtung auf eine (verfassungs-)rechtlich festgeschriebene richtige Politik vorgenommen und notfalls auch von ›außen‹ (also von den EUSA) – und mit entsprechender Härte – in den Mitgliedstaaten durchzusetzen versucht.

Kennzeichen des neoliberalen *Staatsprojekts vor der Euro-Krise* war eine weltmarkt-orientierte Akkumulationsstrategie (Lissabon-Strategie), die bereits um entsprechende Disziplinierungsmomente im Inneren ergänzt wurde (disziplinierender Neoliberalismus, neoliberale Sachzwangslogik) und auf einer ordo- wie neoliberal eingefärbten Wirtschaftsverfassung in den europäischen Verträgen basierte. Zusammengenommen begründeten diese Charakteristika eine wettbewerbsstaatliche Integrationsweise, die den Integrationsprozess und die EU-Staatlichkeit unter den Vorzeichen einer Phase neoliberaler Hegemonie über viele Jahre prägen sollte (vgl. Kapitel 4). Nachdem am Ausgangspunkt der Euro-Krise aufgrund der transatlantischen Finanzmarktkrise und der Funktionskrise der im Kern neoliberal-orchestrierten EWWU genau eine solche Integrationsweise und das neoliberale Staatsprojekt infrage gestellt schienen, gelang es durch die skizzierten Reorganisationsprozesse im Inneren des neoliberalen Hegemonieprojekts und durch das Schnüren neuer (teilweise impliziter) Allianzen (reaktionäres Bündnis), eine Krisenbewältigungsstrategie in die EUSA einzuschreiben, die sich einer autoritär-neoliberalen Reformagenda verpflichtet fühlte. Grundlage hierfür waren die drei beschriebenen diskursiv-strategischen Momente neoliberaler Rückeroberung (vgl. Kapitel 6), die für eine ungebrochene Dominanz neoliberaler Kräfte innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles und der EUSA sorgten, deren Akteur\*innen schließlich die Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus prägen sollten und demnach auch die Ziel- und Zweckbestimmung der Ausbauaktivitäten und Transformationen der EU-Staatlichkeit maßgeblich beeinflussten. Das Besondere hierbei stellt die Stimulierung differenzierter Diskurse mit unterschiedlichen Anschlussfähigkeiten dar. So vermittelt

das Rettungsdispositiv, das die Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus besonders prägte, eine Form der Krisenlegitimität, mit der letztlich auch beabsichtigt schien, proeuropäische Kräfte jeglicher Colour im Sinne einer Art EU-Staatlichkeitsräson zu adressieren (vgl. bspw. Habermas 2013, 84). Nicht nur der Fortbestand der Gemeinschaftswährung stand hierbei im Mittelpunkt. Am Ende sollte die Bewältigungspolitik nicht weniger als den gesamten europäischen Integrationsprozess bewahren helfen. Auch die Europe-2020-Strategie als ein weiteres strategisch-diskursives Moment erscheint in diesem Sinne als ein »Angebot«, bei dem sich verschiedene Fraktionen, Kräfte und Akteur\*innen mit durchaus unterschiedlichen Vorstellungen und Konzepten innerhalb des lancierten Wettbewerbsfähigkeitsdiskurses verorten konnten. Die Restauration der neoliberalen Akkumulationsstrategie aus der Zeit vor der Euro-Krise, wie sie in der Europe-2020-Strategie angelegt war, kann dabei als außerordentlich wichtig erachtet werden, insbesondere deshalb, da sich in ihr alle Fraktionen des neoliberalen Hegemonieprojekts einschreiben konnten. Selbst das Europäische Parlament, das in einer gewissen kritischen Distanz und in Teilen sogar oppositionell zu den offiziellen Krisennarrativen der EUSA stand, nahm immer wieder positiv Bezug zur Europe-2020-Strategie (vgl. u.a. EP 2011m; 2010d) und mahnte in den Auseinandersetzungen mit Rat und Kommission fortwährend die Beachtung ihrer Zielsetzungen an. Europe-2020 scheint in der gesamten Euro-Krise der Garant dafür zu sein, dass die sich immer wieder partiell andeutende *EU-Staatlichkeitskrise* (Stichwort »Krisenkaskade«; vgl. Kapitel 2.6) letztlich doch nicht vollends verdichten konnte (ausführlich s.u.). Anders gestaltete es sich im Kontext der Hinwendung auf die Staatsschulden thematik, die weitaus geringere Anschlussfähigkeiten aufweisen konnte. Die Umdeutung der staatlichen Refinanzierungs- und Staatsschuldenkrise ist zwar das Schlüsselmoment, in dem das reaktionäre Bündnis aus der autoritären und der orthodoxen Fraktion im neoliberalen Hegemonieprojekt mit national-konservativen Kräften sichtbar wird, es ist aber zugleich permanenter Ausgangspunkt für die Kämpfe gegenhegemonialer Kräfte in der Euro-Krise. Gerade das den Krisenbewältigungsmaßnahmen eingeschriebene Austeritätsdogma ist es, welches eine Hegemonialisierung der Krisenbewältigungspolitik trotz Rettungsdispositiv und Akkumulationsstrategie schließlich verhindern sollte. In Conclusio führte dies letztlich zur diagnostizieren nicht-hegemonialen Staatlichkeits(re)produktion und einer fragmentierten Hegemoniekrise in der EU (vgl. Kapitel 7.6).

Gerade aber vor dem Hintergrund fragmentierter Hegemonie sowie der Materialität und der strategischen Selektivitäten der EUSA, die bis heute geprägt sind von der Phase neoliberaler Hegemonie in den 1990er und 2000er Jahren, gelang es den neoliberalen Akteur\*innen ihr Staatsprojekt fortzuschreiben. Es blieb der dominante Bezugspunkt der Krisenbewältigungspolitik und leitete den Staatlichkeitsausbau der EU in punkto Disziplinierung, Wettbewerbsstaatlichkeit und Einschränkung demokratisch-diskretionärer Politikformulierung und Herrschaftsmodi in Form verankerter Euro-Heteronomien an. Als Staatsprojekt der Staatlichkeits-Genese (vgl. Kapitel 4.3) wirkte das neoliberale Staatsprojekt dabei mit Blick auf den nachgezeichneten Ausbau der EU-Staatlichkeit und ihrer neuen Interventionsarrangements durchaus erfolgreich. Schließlich sind mit diesem neue Hierarchien zwischen den Maßstabsebenen und entsprechende Kompetenzausweitungen der EUSA verbunden. Allerdings kommt

hinzu, dass das Staatsprojekt vor der Euro-Krise selbst noch stark umkämpft war und nicht die gleiche Qualität aufwies, wie tradierte Staatsprojekte auf den mitgliedstaatlichen Scales. Man könnte sagen, dass das neoliberale EU-Staatsprojekt noch nicht den Zustand der Doxa erreicht hatte und dementsprechend nicht unhinterfragt als quasi ahistorisches Artefakt im Alltagsverstand verankert oder ausreichend hegemonial abgesichert war. Auch und insbesondere die in der Euro-Krise ausgebaute EU-Staatlichkeit befindet sich daher, mit Gramsci gesagt, in einem Zustand des Interregnums, in dem zwar »führende« Kräfte sichtbar werden, sie aber nicht mehr im integralen Verständnis »herrschend« sind (vgl. Gramsci 1991-2002, 354). Es ist diese Krise der neoliberalen Hegemonie, die in der Euro-Krise offen zu Tage trat und sich durch die Konstitutionalisierungsprozesse des reaktiven Staatlichkeitsausbaus weiter verschärfen sollte. Am Ende stehen hierbei eine Sozial- und Legitimationskrise als konkrete Ausdrucksformen der Hegemoniekrise (vgl. Kapitel 7.6 & 8.6) und dementsprechend eine weiterhin *prekäre* EU-Staatlichkeit, in der das neoliberale Staatsprojekt aufgrund seiner fehlenden Verallgemeinerungsfähigkeit nicht ausreichend Kohäsion herzustellen vermag.

Ausgehend von der neoliberalen Hegemoniekrise und der gesellschaftlich weiterhin umkämpften Strategie zur Bewältigung der Euro-Krise, sahen sich die politisch handelnden Akteur\*innen innerhalb des EU-Staatsapparate-Ensembles bereits während der Phase des reaktiven Staatlichkeitsausbaus mit der Herausforderung konfrontiert, nicht nur ein *krisenbedingtes* Reform-, sondern zugleich auch ein *proaktives* Vertiefungsprogramm künftiger Integrationsschritte zu skizzieren. Der damalige Ratspräsident Van Rompuy begann dementsprechend bereits im Jahr 2012 mit der Formulierung eines Perspektivpapiers, das später als Vier-Präsidenten-Bericht bezeichnet wurde und offiziell den Titel »Auf dem Weg zu einer *echten* Wirtschafts- und Währungsunion« (Herv. J. G.) trug. Der EWWU-Kompromiss des Maastrichter Vertrags erscheint in dieser Diktion als eine *unechte* oder gar *falsche* Wirtschafts- und Währungsunion, die es nun weiterzuentwickeln gelte. Auch wenn der Vier-Präsidenten-Bericht im Vergleich zu Van Rompuys ersten Zwischenberichten an Reformreichweite und konkreten Zeitperspektiven einbüßte, markierte er doch zugleich den Ausgangspunkt für eine Reihe von Reflexionsprozessen, die sich insgesamt als eine Suche nach einem kohärenten Staatsprojekt verstehen lassen. Die Reihe der leitbildlichen Papiere, die in den Staatsapparaten entstanden, ist lang: Parallel zum Vier-Präsidenten-Bericht legte die Kommission ein eigenes »Konzept« nicht nur für eine echte, sondern sogar »vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion« vor; 2015 folgte der Fünf-Präsidenten-Bericht und 2017 das Weißbuch zur Zukunft Europas sowie ein erneutes Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion seitens der Kommission. Ergänzt werden könnte diese Liste um unzählige Papiere, mit denen zivilgesellschaftliche Akteur\*innen, Thinktanks, Parteien oder Verbände die Reform- und Vertiefungsdebatte begleiteten, um ihre Sichtweisen in die konkreten Reformmaßnahmen einfließen zu lassen und deren systematische diskursanalytische Untersuchung lohnen würde, um die in der vorliegenden Arbeit aus forschungspragmatischen Gründen lediglich sekundäranalytisch ausgestaltete Kräfteverhältnisanalyse insbesondere für die Phasen des inkrementellen und des stagnierenden Staatlichkeitsausbaus weiter zu fundieren.

Insgesamt ist den Perspektivpapieren der EUSA trotz ihrer unterschiedlichen Akzentuierungen, Reformtiefen und Zeithorizonte gemein, dass sie in ihrer Selbstver-

ortung mehr sein wollten als kurzfristige Aktionspläne. Mit ihnen sollten stattdessen Orientierungspunkte in der aufkommenden Debatte über die »Vollendung« der EWWU gesetzt werden, die aufgrund der sozialen Folgewirkungen der Krise und ihrer austeritären Bewältigungsstrategie sowie nicht zuletzt der Diskursverschiebungen nach rechts notwendig erschienen. Dabei darf die tatsächliche Reichweite der Papiere auf die konkreten Praxen der EUSA, auch vor dem Hintergrund einer kritischen Würdigung der in dieser Arbeit zur Anwendung gebrachten politikwissenschaftlichen Dokumentenanalyse, zugleich nicht überschätzt werden, dienen sie doch zuvorderst der Initiierung politischer Debatten sowie gesellschaftlicher Diskurse und weniger der Formulierung eines kurzfristigen Umsetzungsprogramms der in ihnen beschriebenen Vorschläge und Maßnahmen.

Indes übernahmen in der Debatte über die weiteren Reform- und Vertiefungsschritte immer deutlicher moderat-neoliberale Kräfte die Führung, die sich seit dem Sommer 2012 (impliziter Allianzwechsel der autoritär-neoliberalen Fraktion) stärker in die offiziellen EUSA-Politiken einschreiben konnten (vgl. Kapitel 8.6). Kulminationspunkt der sich wandelnden Kräfteverhältnisse war der Fünf-Präsidenten-Bericht und mit ihm einige durchaus kluge strategische Schachzüge des Kommissionspräsidenten Juncker. Zwar fiel der Fünf-Präsidenten-Bericht hinter die Ausführungen des Berichts der vier Präsidenten und auch dem Kommissionskonzept von 2012 zurück, doch schien sich hierdurch zugleich auch seine Fähigkeit zur Konsensstiftung und Kompromissfindung zu erhöhen. Dieses Vorgehen passt sich in die übergeordnete Strategie einer nachholenden hegemonialen Absicherung des reaktiven EU-Staatlichkeitsausbaus ein, die sich im Agieren der Juncker-Kommission zu verdichten schien. So konnte unter der Devise »Vertiefung durch Handeln« ein inkrementeller Ausbauprozess initiiert werden, an dessen Ende erweiterte Handlungs- und Ermessensspielräume der Kommission, ein pragmatischerer Austeritätsansatz und eine sozialpolitische Flankierung der EU-Staatlichkeit (ESSR, sozialpolitisches Scoreboard) standen. All dies zur Vorbereitung der letztlich als notwendig erachteten tiefergehenden Reformmaßnahmen in der sich an die inkrementellen Ausbauprozesse anschließenden und auch im Fünf-Präsidenten-Bericht angedachten Vertiefungsphase. Dass die Strategie nachholender Hegemonialisierung letztendlich scheiterte, lag daran, dass sich die erreichten Kompromisse und gemachten Zugeständnisse in der Phase des inkrementellen Staatlichkeitsausbaus nur an Oberflächenphänomenen abarbeiteten und insofern nicht auf die grundlegenden Prämissen der autoritär-neoliberalen Einschreibungen in die EU-Staatlichkeit konsensualisierend wirken konnten. Dies wurde besonders am Agieren gegenüber der SYRIZA-Regierung in Griechenland deutlich, in dem sich in aller Rücksichtslosigkeit zeigte, dass sich jedweder Reformprozess auf dem Weg zu einer vollendeten EWWU trotz leichter Reorientierungen innerhalb der EUSA weiterhin den Disziplinierungsarrangements und den richtigen Politiken der ausgebauten EU-Interventionsstaatlichkeit in seiner autoritär-neoliberalen Anlage unterzuordnen habe. Nach Jahren der Krise schienen selbst moderat-neoliberale Kräfte, die zu Beginn selber noch für eine alternative Bewältigungsstrategie warben, die in der Euro-Krise gestärkten, autoritär-neoliberalen Grundpfeiler der EU-Staatlichkeit nicht mehr prinzipiell infrage zu stellen. Dies beschränkte schließlich direkt wieder

ihre Fähigkeit, anderen Hegemonieprojekten gegenüber konsensualisierend wirken zu können.

Ein neuer Anlauf für weitere Vertiefungs- und Vollendungsschritte stand mit den Papieren des Jahres 2017 bereits zusätzlich unter dem Eindruck der Krise des europäischen Grenz- und Migrationsregimes sowie des erfolgreichen Brexit-Referendums. Mit diesen rückte neben weiteren institutionellen Reformvorschlägen (Nikolauspaket) insbesondere das Projekt einer genuin-europäischen Fiskalunion immer deutlicher ins Zentrum der Debatte. Dieses Projekt wurde bereits seit der ersten Stunde vom Europäischen Parlament protegert und fand zumindest auch in den Perspektivpapieren der vorausgegangenen Jahre Erwähnung. Es gelangte allerdings erst auf die konkrete politische Agenda der EUSA und insbesondere des Europäischen Rates, als Emmanuel Macron mit seiner Initiative für Europa das Thema ebenfalls prominent besetzte. Aber selbst die starke Unterstützung für Maßnahmen zum Aufbau einer Fiskalkapazität oder gar eines Haushalts für die Eurozone, wie sie bei Macron als Vertreter des moderat-neoliberalen Lagers sichtbar wird, scheint bis heute keine große hegemoniale Durchschlagskraft entfaltet zu haben. Letztlich wird auch die Fiskalunion in den sich derzeit andeutenden Kompromissen (vgl. Kapitel 9.3) in der bekannten neoliberalen Eingehungsmentalität lediglich in das bisherige Telos der EU-Staatlichkeit einzuordnen versucht. Dass aus der Fiskalunion stattdessen ein politisches Projekt mit erweiterter Stahlkraft über die Absicherung der Wettbewerbsfähigkeitsagenda und die Flankierung der restriktiven mitgliedstaatlichen Fiskalpolitiken hinaus entstehen könnte, erscheint auf Grundlage des aktuellen Diskussionsstands und der angedeuteten Kompromisslinien mehr als abwegig. Es sind abermals sichtbare Zugeständnisse gegenüber den autoritären und orthodoxen Neoliberalen als auch den erstarkten rechts-konservativen Fraktionen unter den national-konservativen Kräften, die die Persistenz des neoliberalen Staatsprojekts trotz seiner fehlenden hegemonialen Absicherung weiter zu perpetuieren helfen.

## 10.2 Zwischen Fragilität, Lethargie und latenter Staatlichkeitskrise – Die EU nach 10 Jahren Euro-Krise

Der Status quo der EU-Staatlichkeit nach zehn Jahren Euro-Krise ist aufgrund der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und ihrer Verdichtungen im EU-Staatsapparate-Ensemble, wie dargelegt, von Fragilität geprägt. Ein hegemonial verankertes Staatsprojekt jedenfalls konnte sich in der Dekade des Staatlichkeitsausbaus im Kontext der Euro-Krise nicht herauskristallisieren. Stattdessen erscheint das neoliberale Staatsprojekt persistent und weiterhin dominant. Auch ist aus den bisherigen Diskussionen und Debatten rund um die Euro-Krise und die potenzielle ›EWWU-Vollendung‹ kein (neues) alternatives Staatsprojekt hervorgegangen, das derzeit ausreichend Anschlussfähigkeit aufweist und in diesem Sinne Kohärenz stiften könnte. Die mit den leitbildlichen Papieren angestoßenen Reflexionsprozesse über das Telos der E(WW)U mündeten zwar häufig in Hochglanzbroschüren, konnten jedoch wegen der Reformblockaden auf Grundlage ungleichzeitiger Krisenentwicklungen und differenzierter Kräfteverhältnisse auf den mitgliedstaatlichen Scales keinen weiterführenden, proaktiven Vertiefungs- und