

Europäisches Zentrum
für Föderalismus-Forschung
Tübingen (EZFF)

Harmut Marhold

Die EU-Krisenpolitik: Chaos oder Kosmos?

**Abkehr vom Neoliberalismus und
inkrementalistische Föderalisierung**

Occasional Papers Nr. 40

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen (EZFF)

Anschrift: Keplerstr. 2
D-72074 Tübingen
Telefon: +49 (0)7071-29 77368
E-Mail: ezff@uni-tuebingen.de
Internet: <http://www.uni-tuebingen.de/ezff>

Vorstand: Prof. Dr. Gabriele Abels
Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Förster
AOR Martin Große Hüttmann (geschäftsführendes
Vorstandsmitglied)
Prof. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher)
Prof. Dr. Sebastian Kinder
Prof. Dr. Martin Nettesheim
Prof. Dr. Barbara Remmert (stellv. Sprecherin)
Prof. Dr. Oliver Schlumberger
Prof. Dr. Josef Schmid
Prof. Dr. Gunter Schubert
Prof. Dr. Christian Seiler
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

In Zusammenarbeit mit: Prof. Dr. Roland Sturm (Erlangen-Nürnberg)

Koordination: Marius Michalski, M.A.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen,
Dezember 2015

Erschienen im Selbstverlag

Druck: druckpunkt Tübingen

ISBN: 978-3-9810143-9-6

Schutzgebühr: 9,50 Euro

Prof. Dr. Hartmut Marhold: Die EU-Krisenpolitik – Chaos oder Kosmos?	3
Einführung	5
a) Anlaß, Ausgangslage, Gegenstand	5
b) Der Rahmen der Krisenbekämpfung	7
c) Was heißt „Neoliberalismus“? Maßstäbe und Kriterien	12
d) Was heißt „Föderalisierung“ der EU? Maßstäbe und Kriterien	19
Europäische Maßnahmen zur Krisenbekämpfung: Bestandsaufnahme – Fact Sheets	26
1. Maßnahmengruppe „Konjunktur- und Investitionsprogramme“	29
1.1 Das „Europäische Konjunkturprogramm“ 2008-2009	29
1.2 Das Investitionsprogramm der Juncker-Kommission 2014-2015	40
2. Maßnahmengruppe „Rettungsschirme“	56
2.1 „€Rettungsschirme“, erste Generation: Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF, European Financial Stability Facility) und Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)	56
2.2 „€Rettungsschirme“, zweite Generation: Europäischer Stabilitäts-Mechanismus (ESM)	66
Exkurs: Der Beitrag der EZB zur Krisenpolitik im Allgemeinen und zur €Rettung im Besonderen	70
a) Zur Einführung: Die EZB als besonderer Akteur in der EU-Krisenpolitik	70
b) „Whatever it takes“: Mario Draghis Ankündigung, Staatsbankrotte (und damit die Zerstörung des gemeinsamen Währungsraumes) unter allen Umständen zu vermeiden	71
c) Niedrige Zinsen	74
d) „APP“ für 1,14 Billionen €- das Staatsanleihen-Ankaufprogramm der EZB vom Januar 2015	76
e) (Deutsche) Kritiker der EZB-Politik	78
f) Die Krisenpolitik der EZB: Neoliberal? Föderalisierend?	82

3. Maßnahmengruppe „Überwachung“ und makroökonomische Konvergenz	85
3.1 Das „Europäische Semester“	85
3.2 „Six-Pack“ und „Two-Pack“	94
3.3 Euro-Plus Pakt	102
3.4 Fiskalpakt	108
4. Maßnahmengruppe Finanzmarktregulierung	114
4.1 Integrale Regulierung des Finanzmarktes als neu erkannte Aufgabe	114
4.2 Europäisches System der Finanzaufsicht ESFS	119
4.3 Bankenunion	123
4.4 Finanztransaktionssteuer	128
4.5 Trennbankensystem	132
Schlussfolgerungen	135
a) Die EU-Krisenbekämpfung – unbeirrt neoliberal?	135
b) Die EU-Krisenbekämpfung – auf dem Föderalisierungspfad?	140
c) Zum Schluß	148
Bibliographie	150

Einführung

a) Anlaß, Ausgangslage, Gegenstand

„Krisenmanagement wird zum eigentlichen Inhalt und Erscheinungsbild der Politik. Wäre es eingebettet in eine klare Strategie und Perspektive, könnte man alledem die Dramatik nehmen. Aber gerade das ist nicht der Fall. Jeder einzelne Schritt, jeder einzelne Kompromiß steht praktisch kontextlos da. Weit über zwei Drittel der Bürger Europas bekennen, das alles nicht zu verstehen. Zum eigentlichen Kern des Problems ist diese Orientierungslosigkeit geworden.“¹ Werner Weidenfeld ist mit seinem Befund in guter Gesellschaft: Jürgen Habermas hat die Lage auf eine noch kürzere Formel gebracht: „Der kopflose Inkrementalismus verrät das Fehlen einer weiter ausgreifenden Perspektive.“² Auf diese Diagnose antwortet das vorliegende Büchlein, in drei Schritten:

a.1 Bestandsaufnahme

Zunächst will es Orientierungswissen schaffen; dazu werden die Maßnahmen, die auf europäischer Ebene ergriffen worden sind, erfasst, geordnet, dargestellt, analysiert. Das geschieht, in aller Bescheidenheit, in der Form einer Bestandsaufnahme; zu jeder dieser Maßnahmen wird ein kurzer Abschnitt – ein „fact sheet“, um ein Format als Referenz zu benennen – vorgelegt, mit den wichtigsten Fakten und Daten zu der jeweiligen Maßnahme. „Maßnahme“ ist ein allgemeiner Begriff, der die Vielfalt dessen abdeckt, was geschehen und geschaffen ist: Aktionsprogramme, Pakte, Maßnahmen im engeren Sinne, europäische Gesetze (Richtlinien und Verordnungen), Verträge – die Vielfalt der Formen, die Krisenbekämpfungsmaßnahmen angenommen haben, ist außerordentlich. Die Reichweite und analytische Tiefe dieser fact sheets ist begrenzt; jede einzelne könnte und wird vermutlich Gegenstand fachspezifischer Dissertationen werden. Hier kommt es jedoch darauf an, *Orientierung* zu gewinnen und zu diesem Zweck die einzelnen Maßnahmen so darzustellen, dass ein Überblick nicht verhindert, sondern ermöglicht wird. Sie werden vor allem mit Bezug auf die Quellen dargestellt; die wissenschaftliche Aufarbeitung ist ohnehin noch im Anfangsstadium und sehr ungleich verteilt; dennoch wird natürlich auf wissenschaftliche Arbeiten zu den einzelnen Maßnahmen Bezug genommen. Es handelt sich aber nicht um einen Bericht des „state of the art“ in Sachen wissenschaftlicher Erfassung der Krisenbekämpfung. Stattdessen werden in manchen Fällen öffentliche, politische Kontroversen mit in die Darstellung einbezogen – während

1 Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration. In: Ders. und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013. Baden-Baden 2013, S. 13-24, hier S. 13.

2 Jürgen Habermas: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 72 (2012), S. 1-44, hier S. 3 (Volltext online: http://www.zaoerv.de/72_2012/72_2012_1_a_1_44.pdf, 5.3.2015).

manche der Krisenmaßnahmen von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet geblieben sind (wie z.B. die Umkehrung der Qualifizierten Mehrheit in den Six-Pack-Verordnungen), haben andere öffentliche Hysterie erregt (wie die „Rettungsschirme“ oder die Maßnahmen der Europäischen Zentralbank). Und um einer weiteren Enttäuschung vorzubeugen (oder, umgekehrt, um zum Weiterlesen zu ermutigen): Wirtschafts- oder finanzwissenschaftlich ist die vorliegende Abhandlung nicht. Zwar handelt es sich beim Gegenstand der Krisenbekämpfung um ökonomische, währungs- und finanzwirtschaftliche Probleme; die Krisenbekämpfung selbst aber ist politisch, d.h. von allgemeinem Interesse und muß deshalb auch aus dieser Sicht behandelt werden können und dürfen.

Vieles an einzelnen Ereignissen, Verhandlungen, Entscheidungen – darunter dramatische, wie die Umstände, unter denen der erste Rettungsschirm im Mai 2010 eingerichtet wurde, oder das Tauziehen um einen „Grexit“ bzw. seine Vermeidung im ersten Halbjahr 2015 – wird hier nicht behandelt. Es geht um die strukturellen Maßnahmen, nicht um Ereignisse, um solche Krisenbekämpfungsinstrumente, die strukturell das Verhältnis zwischen Ökonomie und Politik auf europäischer Ebene betreffen. D.h. z.B. für die zweite Griechenland-Krise 2015, dass nicht die Verhandlungen zwischen der griechischen Regierung und der EU bzw. Eurozone (und IWF) zum Gegenstand dieser Arbeit gehören, wohl aber die Bedingungen, die ihnen zugrunde liegen: Die Rettungsschirme und die Konditionalität der finanziellen Hilfe aus der EU für Griechenland, die makroökonomischen Auflagen, die dafür von Griechenland zu erfüllen sind, die vertraglichen Grundlagen, auf denen diese Abmachungen beruhen, die „governance“ der Finanzhilfen („Troika“).

a.2 Fortsetzung des Neoliberalismus mit anderen Mitteln? Inkrementalistische Föderalisierung?

Zwei weitere Fragen werden, über die Bestandsaufnahme hinaus, aufgeworfen: Zum einen die Frage, ob die Krisenbekämpfung ein ordnungspolitisches Modell erkennen lässt. Diese Frage ist durch den oft wiederholten Vorwurf motiviert, die Krise sei ein Produkt des Neoliberalismus, die Bekämpfung der Krise nur durch eine Überwindung dieser Doktrin möglich, genau das geschehe aber nicht, es werde vielmehr versucht, den Teufel durch Beelzebub auszutreiben, neoliberale Verblendungen würden auch die Krisenbekämpfung treiben, und zwar in die falsche Richtung, immer tiefer in die Krise. Deshalb wird im Folgenden die Frage immer präsent sein, wie neoliberal die einzelnen Maßnahmen wirklich sind und welches Gesamtbild – nämlich ein differenziertes – sich daraus ergibt. Freilich ist dazu nötig, einleitend wenigstens *einen* halbwegs plausiblen Begriff des Neoliberalismus zur Hand zu nehmen, was angesichts der Fragwürdigkeit der gängigen Verwendung dese Begriffs im öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskurs wahrscheinlich so gut wie jedem Leser Anlaß zu Zweifeln und Widerspruch geben wird – aber ohne eine begriffliche Referenz ist gar keine Aussage zu der doch wichtigen Frage möglich, ob und wie sich durch die Krisenbekämpfung das Verhältnis zwischen Ökonomie (Markt), Gesellschaft und Politik verändert.

Die andere Frage betrifft den Integrationsstand der Europäischen Union. Die Krisenbekämpfung hat Maßnahmen nötig und möglich gemacht (eben bis hin zu neuen völkerrechtlichen Verträgen), die die europäische Integration über den Stand des Lissabon-Vertrages hinaus weiter entwickelt haben – wohin? In Richtung auf ein föderales Gemeinwesen? Ist die Krise eine Triebkraft, die eine willkommene oder unwillkommene, erzwungene oder freiwillige Föderalisierung der Europäischen Union fördert? Handelt es sich bei der Krisenbekämpfung also auch um eine inkrementalistische Föderalisierung der EU? Auch zur Beantwortung dieser Frage wird es nötig sein, wenigstens *einen möglichen* Begriff des Föderalismus als Anhaltspunkt zu wählen. Auch dabei wird es nicht ohne Willkür abgehen, denn weder gibt es einen kanonischen, allseits anerkannten, klar konturierten Begriff von „Föderalismus“, noch kann in dieser Arbeit eine umfangreiche eigenständige Begriffsklärung vorgenommen werden. Die Vorgehensweise muß pragmatisch sein: Was Neoliberalismus, was Föderalismus heißen soll, wird für die Zwecke dieser Arbeit von anderen Autoren bezogen, die mehr oder weniger im Mainstream liegen.

b) Der Rahmen der Krisenbekämpfung

b.1 Historische Weichenstellungen

Die Krisenbekämpfung auf europäischer Ebene steht in einem Rahmen, der mehrfach gestaffelt ist. Die einzelnen Maßnahmen, Gesetze, Verträge etc. sind Konsequenzen und Anwendungen von Regeln und Weichenstellungen, die weit in die Integrationsgeschichte zurückreichen, ja eigentlich fast bis zu ihrem Anfang: Die ersten Europäischen Gemeinschaften (für Kohle und Stahl 1952, für Agrarpolitik und Binnenmarkt 1957) legten den Schwerpunkt des Integrationsprozesses auf die Ökonomie, nicht – was ja auch denkbar wäre – auf die Außen- und Sicherheits- oder die Gesellschafts- und Kulturpolitik. „Das Hauptprojekt der 1957 gegründeten ‚Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft‘ war der gemeinsame Binnenmarkt [...]. Von der Entfesselung des Wettbewerbs erwartete man die Steigerung des Wohlstands, und von der Verflechtung der Volkswirtschaften die Herausbildung einer ‚ökonomischen Basis‘ für Gemeinsinn und politische Integration. [...] Dass es eine Art Aufgabenteilung gab, der zufolge die EU für die Freiheit der Märkte zuständig ist, die Mitgliedstaaten hingegen für die soziale Gerechtigkeit, gab der Union sozusagen eine Schlagseite in Richtung Ökonomismus. Die im Maastrichter Vertragswerk beschlossene Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion verstärkte dies.“³

3 Heinrich Schneider: Europas Krise und die katholische Soziallehre. Herausforderungen und Reformperspektiven. Heiligenkreuz 2014, S. 59f.

b.2 Die neoliberale Wende in der europäischen Integration

Ein epochaler Einschnitt auf diesem Weg war schon und vor allem die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die das Binnenmarkt-Projekt, das bis dahin am Widerstand nationalstaatlichen Souveränitätsdenkens immer wieder gescheitert war, endgültig zum Durchbruch verhalf. Das war eine wesentliche Weichenstellung für eine neoliberale Aufgabenstellung der Europäischen Gemeinschaften, bzw. bald der Europäischen Union. Die EEA war allerdings begleitet von einer Strategie, für die damals der Kommissionspräsident, Jacques Delors, warb - man müsste zu seinem ersten „Weißbuch“ zurückblicken, das gewissermaßen die erste „Strategie“ war und schon unter dem Gesichtspunkt befragt werden kann, inwieweit sich da die damals aktuellen neoliberalen Vorstellungen europäisch Bahn brachen und inwieweit sie von Delors benutzt wurden, um erstens eine komplementäre, wenn nicht Sozial-, so doch mindestens marktkorrigierende Solidaritätspolitik (z.B. mittels Regionalfonds) zu etablieren und zweitens die Europäischen Gemeinschaften zu föderalisieren, womit schon einmal ein Zusammenhang zwischen Neoliberalismus und Föderalisierung aufscheint, allerdings in der Weise, dass der höhere Integrationsgrad, den der (neoliberale?) Binnenmarkt erfordert, auch ein höheres Maß an Föderalisierung nötig (oder möglich) machen würde. Das Verhältnis zwischen Neo-Liberalisierung und Föderalisierungsbemühungen war schon damals nicht einfach: Es kann auch so verstanden werden, dass der neoliberale Binnenmarkt als Ausgleich und Gegengewicht ein höheres Maß an Föderalisierung fordert (oder gefordert hätte).

Dann setzte der Vertrag von Maastricht mit der seinem Kern-Projekt der (Wirtschafts- und) Währungsunion die Integration auf dem gleichen Weg fort, als neue, den Binnenmarkt übersteigernde „Strategie“⁴. Er wurde ergänzt und erweitert um den Stabilitätspakt, der durch den Regierungswechsel in Frankreich 1997 zum Stabilitäts- und Wachstumspakt erweitert wurde. Damit wurde der neoliberale Ansatz durch eine keynesianisch-sozialdemokratische Komponente ergänzt. Dieses Charakteristikum prägt den Pakt bis heute, wenn auch beide Komponenten nicht gleichgewichtig sind – die neoliberale überwiegt.

b.3 Nach der Wirtschafts- und Währungsunion: „Strategien“ statt Verfassung

Auf der Basis des Binnenmarktes (nach Maßgabe der Einheitlichen Europäischen Akte) und der Währungsunion (nach Maßgabe des Maastrichter Vertrages) war die „Lissabon-Strategie“⁵ im Jahr 2000 die geradlinige Fortsetzung der Integration über die nun erreichte Währungsunion hinaus, als neues, weitergehendes Integrationsziel. Damit steht

4 Ein weiterer wichtiger Strategie-Entwurf war Jacques Delors zweites Weißbuch, als Vermächtnis, allerdings ohne allgemeine Geltung zu erlangen. Darin wurde auch erstmals – im selten gelesenen dritten Teil – „Nachhaltige Entwicklung“ als mögliche, ja unausweichliche europäische Zukunftsperspektive entworfen.

5 Text der Lissabon-Strategie: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (27.7.2015); eine Synthese und Bewertung durch das Europäische Parlament: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf (27.7.2015).

die Lissabon-Strategie in gewisser Weise in Konkurrenz zur Verfassungsdebatte und zum Verfassungs-Konvent. Nach dem Erreichen der Währungsunion 1999 war auch die Frage aufgekommen, welchem Zweck den fünfzig Jahre Wirtschafts- und Währungsunion gedient haben sollten – waren sie selbst das Ziel? ... oder waren sie nur als Grundlage für die politische Union, für ein europäisches politisches Gemeinwesen gedacht? Die letztere der beiden Antworten führte auf einen anderen Weg, bedeutete eine qualitative Richtungsänderung der Integration, führte zum Versuch der Verfassungsbildung. Beide, Lissabon-Strategie und Verfassungsbildung, sind Alternativen für die Integration über die WWU hinaus – die Lissabon-Strategie sozusagen das neoliberale „Weiter so!“, die Verfassungsdebatte dagegen der Wechsel von ökonomischer zu demokratisch-föderaler, d.h. politischer Integration⁶.

Bei der Lissabon-Strategie ist zusätzlich in Betracht zu ziehen, dass ihre erste (sehr neoliberale, ganz auf globalen Wettbewerb zwischen offenen Marktwirtschaften gestellte) Version (in der naiven Euphorie des Dotcom-Booms konzipiert) nach dem Platzen der New-Economy-Blase schnell noch durch eine arbeitsmarktpolitische Komponente ergänzt wurde, d.h. durch eine homöopathische Dosis keynesianisch-sozialdemokratischer Politik. Mit der mid-term Reform der Lissabon-Agenda 2005, bei der „die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung in den Mittelpunkt gerückt wurde.“⁷ wurde diese Komponente fast, aber letztlich nicht konsequent zur Wende.

b.4 Seit Ausbruch der Krise: Worauf können sich Krisenbekämpfungsmaßnahmen berufen?

Im Blick auf die Gegenwart stellt sich schließlich die Frage: Welche Dokumente geben Auskunft über das polit-ökonomische Referenzmodell, nach dem die EU sich richtet, und unterliegt dieses Modell seit Ausbruch der Krise einem Wandel? Zur Beantwortung dieser Frage müssten die folgenden Dokumente herangezogen werden:

- Die jeweils geltenden Verträge, d.h. für fast die gesamte Dauer der Krise der Lissabon-Vertrag (der ab 1.12.2009 gilt, allerdings haben nicht alle Vertragsbestimmungen sogleich Geltung erlangt, so z.B. die Zusammensetzung der Kommission).

6 Zynischerweise scheidet dieser Weg an der irrationalen Auffassung eines Teils der französischen Öffentlichkeit, in die Irre geführt vor allem vom früheren sozialistischen Ministerpräsidenten Laurent Fabius, ausgerechnet mit dem Argument, der Verfassungsvertrag sei zu neoliberal und müsse deshalb abgelehnt werden.

7 Daniela Schwarzer: Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsreformen. In: *integration* 32. Jg, Januar 2009, S. 17-32; hier S. 24. Schon damals gab es neben den Vertragszielen und der (Lissabon-)Strategie auch ein Strategie-Papier des Europäischen Rates, vgl. ebd.: „Die ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ und die ‚Leitlinien zur Beschäftigungspolitik‘ wurden vom Europäischen Rat im Frühjahr 2005 zu den ‚Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung‘ zusammengefasst und eng mit der Lissabon-Agenda verzahnt.“ Damit entstand die Regel, die Frühjahrstagungen des Europäischen Rates zur Konzentration auf Wirtschaft und Soziales (Wachstum und Beschäftigung, zuvor zwei parallele, wenig koordinierte Politikzyklen) zu verwenden.

- Die Europa 2020-Strategie (wie auch ihr Vorläufer, die Lissabon-Strategie, die wohl – das wäre zu prüfen – ziemlich genau der zweiten Welle des Neoliberalismus entspricht, die Schröder und Blair in ihrem Papier entworfen haben, und die Biebricher die „roll-out“-Phase des Neoliberalismus nennt), die 2010 entwickelt wurde und 2015 überprüft werden soll, damit sie für die zweite Hälfte ihres Geltungszeitraum angepasst werden kann.⁸
- Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, mitsamt seinen Modifikationen (die z.T. schon in Form der hier im Folgenden genannten Maßnahmen, wie Six- und Two-Pack, vorgenommen wurden).
- Die jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission, sowie die ...
- ... halbjährlichen Arbeitsprogramme der rotierenden Präsidentschaft.
- Die politischen Programme der Kommission für ihre jeweilige fünfjährige Amtsperiode.
- Hinzu kommt die „Strategische Agenda“ des Europäischen Rates, die beim Juni-Gipfel 2014 verabschiedet wurde.⁹
- Schließlich, als bisher letzter „strategischer Ansatz“, Jean-Claude Junckers ‚Regierungsprogramm‘¹⁰ für seine Kommissions-Präsidentschaft.
- Eine eigene Kategorie von strategischen Entwürfen bilden die Pläne und Berichte für eine (mehr oder weniger) umfassende Weiterentwicklung der WWU, die schon unter dem Eindruck der Krise von Rat, Kommission und Parlament vorgelegt wurden:
 - Bericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ vom Oktober 2010¹¹;
 - Die Mitteilung der Kommission „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion“¹², vom November 2011;

8 Vgl. die eingehende Analyse von Peter Becker: Die EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“. Der Prozeß als Ziel. SWP Studie, Berlin, März 2011; full-text online: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S06_bkr_ks.pdf (15.6.2014).

9 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27. Juni 2014, darin „Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels“: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/143498.pdf. (27.7.2015). Der Titel, wörtlich genommen, suggeriert die erstaunliche Auffassung, dass es auch Zeiten ohne Wandel gebe; wohlwollend interpretiert, soll er vielleicht die Einsicht vermitteln, dass die Krise in der Tat ein Wendepunkt in der Integrationspolitik sein muß, womit der Ansatz für die hier aufgeworfenen Fragen nach Kontinuität oder Wandel des neoliberalen Leitbildes relevant wäre.

10 Jean-Claude Juncker: A new start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. 15 July 2014; http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf (15.12.14).

11 Abschlußbericht der vom Europäischen Rat eingesetzten Arbeitsgruppe, 21. Oktober 2010; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf (27.7.2015). Einen Titel hat dieser Bericht nicht.

12 http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_de.pdf (16.12.2014).

- der sogenannte „4-Präsidenten-Bericht“ vom Spätherbst 2012, unter der Leitung von Rompuys (mit Juncker als €Zonen-Vorsitzendem, Draghi als EZB-Präsident und Barroso als Kommissions-Präsident – bezeichnenderweise ohne Schulz als Parlaments-Präsident, der sich erst später eingeklagt hat?)¹³;
- die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2012 unter der Überschrift „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁴;
- der „Fünf-Präsidenten-Bericht“ vom Juni 2015 mit der komplizierten Autorenschaft: „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden Vorgelegt von: Jean-Claude Juncker; in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem Mario Draghi und Martin Schulz“¹⁵;

Bereits der Rahmen, in dem die Krisenmaßnahmen selbst stehen, ist – wie in dem kursorischen Rück- und Überblick deutlich wird – ein barockes Phänomen. Der geltende Vertrag ist bei weitem nicht die einzige Referenz. Verträge (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon) und Strategie-Papiere, „Regierungs“-Programme von Kommission und Europäischem Rat bilden eine Flut, die selbst Gegenstand eines ordnenden Zugriffs mit wissenschaftlichen Methoden sein könnte und müsste – eine eigenständige lohnende Aufgabe, die hier nicht nebenbei bewältigt werden kann. Nur einige wenige dieser Referenzdokumente – wie die Berichte und Strategien, die unter dem Eindruck der Krise zur Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion verfasst wurden und einzelne Krisenmaßnahmen empfohlen, begründet, vorbereitet haben – können in diesen Rahmen eingebracht werden. Dennoch ist es sinnvoll, sich den weiteren Horizont bewusst zu machen, vor dem die im Folgenden behandelten Krisenbekämpfungsmaßnahmen realisiert wurden.

13 Herbst 2012 (ohne genaues Datum); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/de/ec/134206.pdf (16.12.14).

14 Die Entschließung des EP: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+PDF+V0//DE> (16.12.2014); vgl. zu der Trilogie der Pläne von Kommission, Rat und Parlament Waldemar Hummer: Drei Konzepte für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion; bei eu-infothek 11.12.2012; <http://www.eu-infothek.com/article/drei-konzepte-fuer-eine-vertiefte-und-echte-wirtschafts-und-waehrungsunion-wwu> (16.12.2014)

15 http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_de.pdf (23.6.2015) Weitere Dokumente könnten in diese Kategorie gerechnet werden, die Fülle ist kaum zu überblicken, die Natur und Verbindlichkeit der Dokumente unsicher.

c) Was heißt „Neoliberalismus“? Maßstäbe und Kriterien

c.1 Referenzen

„Heute ist mit dem Ende der Bush-Ära und dem Zerplatzen der letzten neoliberalen Sprechblasen auch die Programmatik von Clinton und New Labour ausgelaufen. Was kommt jetzt? Ich hoffe, dass die neoliberale Agenda nicht mehr für bare Münze genommen, sondern zur Disposition gestellt wird. Das ganze Programm einer hemmungslosen Unterwerfung der Lebenswelt unter Imperative des Marktes muss auf den Prüfstand. [...] Die Privatisierung der Alters- und Gesundheitsvorsorge, des öffentlichen Verkehrs, der Energieversorgung, des Strafvollzuges, militärischer Sicherungsaufgaben, weitere Bereiche der Schul- und Universitätsausbildung und das Ausliefern der kulturellen Infrastruktur von Städten und Gemeinden an das Engagement und die Großherzigkeit privater Stifter gehören zu einem Gesellschaftsdesign, das in seinen Risiken und Auswirkungen mit den egalitären Grundsätzen eines sozialen und demokratischen Rechtsstaates schlecht zusammenpasst.“¹⁶

Jürgen Habermas' Urteil ist sicher nicht der geringste Beleg dafür, dass der Begriff des Neoliberalismus durchaus anwendbar ist, und seine Kurzdiagnostik ist bereits ein substantieller Ansatz für die Zwecke dieser Untersuchung. Dennoch soll auf den nächsten Seiten die Begriffsbestimmung ein wenig erweitert und detailliert werden. Das geschieht, wie angekündigt, pragmatisch (d.h. nicht in der Absicht, eine eigene Theorie des Neoliberalismus vorzulegen) und daher im Anschluß an eine bereits vorliegende Bemühung um den Begriff. Dafür eignet sich Thomas Biebrichers Buch über die Ursprünge, die Geschichte und Entwicklung des Neoliberalismus, über seine Auffächerung in verschiedene Schulen, seinen Wandel in verschiedenen Generationen und nicht zuletzt sein Versuch einer Einschätzung der europäischen Lage besonders gut, und dies auch deshalb, weil das Buch nach dem Ausbruch der Krise geschrieben wurde.¹⁷ Was im Folgenden mit dem Ziel gesagt wird, Missverständnisse zum Thema „Neoliberalismus“ möglichst gering zu halten und einen Maßstab für die Einordnung der europäischen Krisenpolitik zu erhalten, lehnt sich weitgehend an Biebrichers Buch an.

c.2 Zur Entstehung und Entwicklung des Neoliberalismus

„Neoliberalismus“ nimmt offenkundig Bezug auf einen früheren Liberalismus – gemeint ist der klassische Liberalismus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, der unter den damaligen europäischen Großmächten dominierte und Freizügigkeit von Handel und

16 Jürgen Habermas, Interview in „Die Zeit“ (Nr. 46) vom 6. November 2008; <http://www.zeit.de/2008/46/Habermas> (27.7.2015), hier S. 2; vgl. auch Habermas' Hinweis auf „Helmut Schmidts glasklaren Artikel Beaufsichtigt die neuen Großspekulant! vom Februar 2007 (in „Die Zeit Nr. 6, 2007).

17 Thomas Biebricher: Neoliberalismus. Zur Einführung. Hamburg 2012.

Wandel¹⁸ in einem Maße verwirklicht hatte, wie es auch heute noch, jedenfalls global, nicht wieder erreicht wurde. Diese Welt des Freihandels und der weitgehend unregulierten Märkte ging in zwei Wellen unter: Die erste war der Erste Weltkrieg, der geradezu aufgrund der liberalen internationalen Verflechtungen von vielen Zeitgenossen, insbesondere Wirtschaftswissenschaftlern, für unmöglich gehalten wurde, der aber im Gegenteil zur Abschottung der Staaten voneinander und zur Einrichtung einer staatlich gelenkten Kriegswirtschaft führte, in der nicht mehr die Märkte mit ihren Gesetzen sondern die Staaten mit den ihren die Ökonomien lenkten. Der zweite Schock für den Liberalismus klassischer Prägung kam mit der Weltwirtschaftskrise 1929, die (wie in der Gegenwart) zu beweisen schien, dass unregulierte Märkte früher oder später versagten und ganze Gesellschaften in die Katastrophe treiben würden¹⁹. Die Antwort auf diese Krise war nun endgültig die Wende zu einem anderen Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft, bei dem der Staat einen entscheidenden Anteil an der Verantwortung für die Funktionstüchtigkeit von Märkten übernahm, intervenierte, regulierte, antizyklische Konjunkturpolitik erfand und betrieb, um Krisen wie die von 1929 zu vermeiden. Die wirtschaftspolitische Doktrin dazu entwickelte John Maynard Keynes – nach ihm wurde sie „Keynesianismus“ benannt –, die prominenteste Anwendung fand sie im „New Deal“ des amerikanischen Präsidenten Roosevelt. Der klassische Liberalismus war damit als maßgebliche Leitlinie für Staat und Markt abgelöst. Es dauerte nicht lange, bis seine Anhänger sich neu formierten; schon vor dem Zweiten Weltkrieg hatte sich eine Gruppe von Ökonomen zusammengefunden, die aus Wien (Ludwig von Mises, Friedrich August Hayek), Freiburg (Walter Eucken, an wechselnden Orten auch Wilhelm Röpke), London (an der London School of Economics) und Chicago (Milton Friedman) und anderen Universitätsstädten kamen und sich im August 1938 anlässlich des „Colloque Walter Lippman“ in Paris erstmals zusammenfanden. Sie standen dem Liberalismus des vergangenen Zeitalters nicht unkritisch gegenüber, deshalb setzte sich für ihre gemeinsame Orientierung hier der Begriff „Neoliberalismus“ durch. Zwar sahen sie ihre Gegner vor allem in den totalitären Regimen der Epoche, den faschistischen wie den kommunistischen, allerdings nicht viel weniger auch in den sozialdemokratischen Orientierungen des Westens, wie eben vor allem im Keynesianismus und seiner politischen

18 Was den „Wandel“, die Freizügigkeit von Personen, Ideen, Kommunikation, Kunst, Kultur angeht, vgl. Stefan Zweig: *Die Welt von gestern. Erinnerungen eines Europäers*. Stockholm 1942 (postum, seitdem in vielen neueren Auflagen).

19 Immer noch und besonders im Blick auf die heutige Krise überaus lehrreich der Klassiker zur Krise von 1929 – John Kenneth Galbraith: *The Great Crash 1929*. First published in the USA 1954, seitdem in vielen Auflagen. In der Ausgabe von 1975 (Penguin, London) heißt es u.a.: „As a protection against financial illusion or insanity, memory is far better than law. When the memory of the 1929 disaster failed, law and regulation no longer sufficed. For protecting people from the cupidity of others and their own, history is highly utilitarian. It sustains memory and memory serves the same purpose as the S.E.C. [die US-amerikanische Security-and-Exchange-Commission, die Bankenaufsichtsbehörde] and, on the record, is far more effective“ (S. 11) – skeptische Worte, die auch als Kommentar zur heutigen Krise gelesen werden können, wie überhaupt die Hälfte des Buches.

Anwendung, dem „New Deal“. Der Zweite Weltkrieg unterbrach die Bemühungen, eine neoliberale Phalanx zu schaffen, sie wurden aber bald danach wieder aufgenommen und gipfelten im April 1947 in Genf mit der Gründung der „Mont Pélérin Society“²⁰, die bis heute besteht.

c.3 Die Aufspaltung der Neoliberalen in Schulen (Chicago School vs. Ordoliberalen)

Nur für diesen sehr kurzen Moment, vor und nach dem Zweiten Weltkrieg, bestand relative Einigkeit unter den Teilnehmern über das neoliberale Konzept – schon bald strebten verschiedene Schulen auseinander. Darunter sind für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung die Chicago School und die Freiburger Schule von besonderem Interesse: Letztere, mit Eucken, Röpke und Müller-Armack als führenden Köpfen, entwickelte Varianten des Liberalismus, in denen die Extrempositionen eines Friedman oder Hayek aufgegeben wurden, zugunsten der Vorstellung, dass Politik und Staat durchaus eine entscheidende Rolle für die Ökonomie zu spielen hätten, und zwar sowohl aus normativen wie aus Effizienzgründen. Die Regelsetzungsfunktion, die in ihren Augen dem Staat zukam, führte dazu, dass diese Variante eines erneuten Liberalismus nun als „Ordo-Liberalismus“ etikettiert wurde und allmählich in einen unüberbrückbaren Widerspruch zum immer extremeren und radikaleren „Neo-Liberalismus“ vor allem in Chicago geriet. Der Ordo-Liberalismus, der wesentlich am deutsche Nachkriegsmodell der „Sozialen Marktwirtschaft“ prägend mitwirkte, vertrat z.B. die Auffassung, dass die Politik durch Regulierung Monopole zu verhindern und überhaupt eine aktive Wettbewerbspolitik zu betreiben habe, um Distorsionen zu vermeiden und Chancengleichheit auf den Märkten zu gewährleisten. Zudem waren die Ordoliberalen der Auffassung, dass Wirtschaft einerseits und Politik und Gesellschaft verschiedene Welten waren und letztere keineswegs den gleichen Regeln, Verhaltensweisen, Werten und Orientierungen zu unterwerfen waren wie die Ökonomie. Genau das aber lag in der Tendenz der Chicago School, die nicht nur die Ökonomie frei von jeglicher politischer Intervention wissen, sondern den Spieß sogar umkehrte und Politik und Gesellschaft insgesamt den Regeln der Ökonomie unterwerfen wollte, und dies im Namen der Freiheit des Individuums. So konnte es zu völlig unterschiedlichen Bekenntnissen der Repräsentanten der einen und der anderen Richtung kommen: Friedman, auf der einen Seite, konnte dekree-

20 Vgl. die Selbstdarstellung der Mont-Pélérin-Society: „The Mont Pelerin Society is composed of persons who continue to see the dangers to civilized society outlined in the statement of aims. They have seen economic and political liberalism in the ascendant for a time since World War II in some countries but also its apparent decline in more recent times. Though not necessarily sharing a common interpretation, either of causes or consequences, they see danger in the expansion of government, not least in state welfare, in the power of trade unions and business monopoly, and in the continuing threat and reality of inflation. Again without detailed agreements, the members see the Society as an effort to interpret in modern terms the fundamental principles of economic society as expressed by those classical economists, political scientists, and philosophers who have inspired many in Europe, America and throughout the Western World.“ <https://www.montpelerin.org/montpelerin/index.html> (27.7.2015).

tieren: „Fundamentally, there are only two ways of co-ordinating the economic activities of millions. One is central direction involving the use of coercion – the technique of the army and of the modern totalitarian state. The other is voluntary co-operation of individuals – the technique of the market place.”²¹ Demgegenüber bekannten sich die geistigen Gründerväter des Ordo-Liberalismus und der Sozialen Marktwirtschaft zu einer schon in der Vorkriegszeit entwickelten Formel von „Nonkonformisten“²²: „Wir sind weder Individualisten, noch Kollektivist, sondern Personalisten“²³. Der individualistische „Fundamentalismus“ Friedmans ist hier aufgelöst zugunsten eines Spektrums von Möglichkeiten, das prinzipiell vielfältig sein kann und auch nicht mehr im unvereinbaren Gegensatz zu keynesianischen Politikrezepten stehen musste.

c.4 Der Aufstieg zum Mainstream

Letztere blieben denn auch noch für Jahrzehnte in der westlichen Welt bestimmend. Selbst Milton Friedman konnte 1965 resignierend schreiben: „We are all Keynesians now“²⁴, ein Satz, der später dem republikanischen amerikanischen Präsidenten Nixon nachgesagt wurde – beides zeigt, wie weit verbreitet diese Doktrin war. Sie wurde erst in der Krise der 70er Jahre obsolet, als ihre Erklärungskraft vor dem Umstand versagte, dass sowohl Inflation wie Arbeitslosigkeit gleichzeitig auftraten, ein Phänomen, das in keynesianischer Sicht nicht sein konnte. Die „Stagflation“, die Ratlosigkeit der Ökonomen wie der Politiker führte schließlich dazu, dass die Wortführer der Neoliberalen, Friedrich August Hayek und Milton Friedman 1974 bzw. 1976 für ihre lange zurückliegenden Arbeiten den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften erhielten und zu den gefragtesten Beratern der neuen Generation von Staats- und Regierungschefs aufstiegen. Von herausragender Bedeutung für die Umsetzung ihres Programms waren Margaret Thatcher in Großbritannien und Ronald Reagan in den USA; letzterer verkündete bei seiner Antrittsrede am 20. Januar 1981²⁵ einen Großteil der neoliberalen Doktrin als sein Regierungsprogramm, darunter den Kernsatz: „Government is not the solution; government is the problem.“ Mehr noch als in Großbritannien und den USA kam der Neoliberalismus Miltonscher Observanz als Heilmittel für ineffiziente Volkswirtschaften in Südamerika zum Einsatz, wobei der Internationale Währungsfonds, mit Milton-

21 Milton Friedman: *Capitalism and Freedom*, 2002, S. 13. Natürlich ist der Erscheinungsort Chicago, wo Friedman seine Schule etablierte. Die Ausgabe, nach der hier zitiert wird, ist die „40th Anniversary Edition“ der Erstausgabe, die also 1962 erschien, hier aber mit den Vorworten nicht nur der Erstausgabe, sondern auch der Ausgabe von 1982 und einer neuen für diese Jubiläumsausgabe.

22 Vgl. Jean-Louis Loubet del Bayle: *Les non-conformistes des années 30*. Paris 1969.

23 Vgl. Alfred Müller-Armack und Wilhelm Röpke und ihre Nähe zum Personalismus bei B. Löffler: *Religiöses Weltbild und Wirtschaftsordnung – Zum Einfluss christlicher Werte auf die Soziale Marktwirtschaft*. In: Hans Zehetmair: *Politik aus christlicher Verantwortung*, 2007, hier S. 110-124.

24 *Time Magazine*, 31. Dezember 1965.

25 Die immer noch beeindruckende Rede kann man sehen und hören: <https://www.youtube.com/watch?v=LToM9bAnsyM> (27.7.2015).

Schülern (den „Chicago-Boys“) als Taktgebern, als Transmissionsriemen diente. Dabei wurde erstmals die „Konditionalität“ zwischen finanzieller Hilfe (durch den IWF) und Wirtschaftsreformen zum System erhoben, wie sie auch die europäischen Rettungsschirme in der gegenwärtigen Krise prägen. Der Maßstab für diese Reformen ist das klassische Referenzdokument des Neoliberalismus geworden: der „Washington Consensus“²⁶ – eine euphemistische Formulierung, weil es sich letztlich um ein Oktroi, ein Diktat des IWF handelte. Die damals erarbeitete Liste von Maßnahmen führt nahe an einen Maßstab heran, wie er für die Zwecke dieser Darstellung gebraucht wird:

- Fiscal discipline
- A redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure
- Tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base)
- Interest rate liberalization
- A competitive exchange rate
- Trade liberalization
- Liberalization of inflows of foreign direct investment
- Privatization
- Deregulation (to abolish barriers to entry and exit)
- Secure property rights

Insbesondere Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung wurden die Leit- und Schlagworte, die auch in Europa, auch auf dem Kontinent und auch in der Europäischen Union die Politik reorientierten, so dass man von der Mitte der 80er Jahre an von einer neoliberalen Wende auch in Europa und auf allen Ebenen sprechen kann, mit vielen Einschränkungen, die den Erhalt des wohlfahrtsstaatlichen Modells – trotz allem – betreffen. So wurde z.B. selbst in Großbritannien das Gesundheitswesen nicht privatisiert, in Deutschland die Versicherungen gegen die großen Risiken (Krankheit, Arbeitslosig-

26 Vgl. eine der vielen verfügbaren Definitionen auf der Homepage der Harvard-Universität: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html> (27.7.2015); danach auch das folgende Zitat. Biebricher, Neoliberalismus (a.a.O.) dazu: „Im Washington Consensus manifestiert sich der Glaube, dass es tatsächlich universal gültige wirtschaftspolitische Rezepte gibt, die in jedem Kontext erfolgreich Anwendung finden könnten. Darüber hinaus lassen sich [...] bestimmte Pfade der Neoliberalisierung sowie wiederkehrende Akteure, allen voran der IWF, identifizieren.“ (S. 96). Zur Rolle des IWF dabei vgl. die Definition im „Finanzlexikon“ (https://www.finanzlexikon.de/washington%20consensus_3928.html): „Propagiert wurde der Washington Consensus dabei vor Allem durch den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Weltbank, dem US-Finanzministerium und weiterer Wirtschaftsforschungsinstitute. Schlagwörter des Washington Consensus waren Wirtschaftspolitische Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung. Das zeigt, dass der Konsens Umrisse des heute bekannten Neoliberalismus aufweist und daher damit auch oft verglichen bzw. sogar gleichgesetzt wird. Basis des Washington Consensus‘ war vor Allem auch eine Neugestaltung des IWF. Die Vorgehensweise des Währungsfonds wurde überprüft und einzelne Arbeitsbereiche umstrukturiert. Grund war vor Allem der Vorwurf des wirtschaftlichen Versagens des IWF in der Asienkrise. Augenmerk wurde bei der Neugestaltung vorrangig darauf gelegt, einfache Maßnahmen für eine gesamtwirtschaftliche Stabilität zu erhalten.“ (1.12.14).

keit, Alter) weiterhin staatlich garantiert (ja, in Deutschland kam die Pflegeversicherung noch hinzu), und auf europäischer Ebene wurde eine viel eher ordoliberalere Wettbewerbspolitik zur Vermeidung von Marktversagen (das es nach Friedman'scher Variante des Neoliberalismus eigentlich gar nicht geben kann) entwickelt. Allerdings gab es davon eine wesentliche Ausnahme: Die Finanzmärkte, die sich durch die Freigabe des Kapitalverkehrs, durch die Entwicklung der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten und durch den phantastischen Erfindungsreichtum an Finanz-„Produkten“ zu einem eigenständigen und in manchen Ländern tragenden Wirtschaftssektor entwickelten – sie wurden praktisch keinen Regulierungen unterworfen und etablierten sich als das Experimentierfeld eines radikalen Neoliberalismus.

c.5 Der „Dritte Weg“, oder die neoliberale Sozialdemokratie

Auch die sozialdemokratischen Regierungen der 90er und 00er Jahre änderten an der neoliberalen Grundtendenz nichts – so wenig wie die republikanischen (US-amerikanischen) und liberal-konservativen (europäischen) Regierungen der 60er Jahre den Keynesianismus in Frage gestellt hatten. Clinton, Blair und Schröder²⁷ fügten dem Neoliberalismus ihrer Vorgänger zwar verschiedene Komponenten hinzu, indem sie etwa das Prinzip des „Forderns und Förderns“ oder das der „Flexicurity“²⁸ entwickelten (anstelle früherer sozialdemokratischer Subventionspolitik), aber die Privatisierungen und Deregulierungen von Reagan und Thatcher nahmen sie nicht zurück. Schröder hatte sogar noch weit weniger Neoliberalisierung im Erbe von Helmut Kohl vorgefunden und tat erst seinerseits die entscheidenden Schritte zu einer neoliberalen Kur für Deutschland, indem er z.B. die „Deutschland-AG“ (die enge Verbindung von Unternehmen und Hausbank) abschaffte und den Arbeitsmarkt flexibilisierte (die Hartz-Reformen).

c.6 Fragen an die EU-Krisenpolitik: Neoliberal? Ordoliberal? ... oder wie?

Auf europäischer Ebene war der Kommissionspräsident dieser Zeit selbst ein Wunschkandidat der konservativ-liberalen Regierungen, Manuel Barroso. Allerdings muß man in Rechnung stellen, dass die Europäische Union aufgrund der von Heinrich Schneider genannten „Aufgabenteilung“ zwischen EU und Mitgliedstaaten letztere die undankbarere Rolle der Durchsetzung des Wettbewerbs auf transnationalen Märkten der EU überantwortet, für sich selbst dagegen die dankbarere Rolle der Garanten sozialstaatli-

27 Ein bahnbrechendes Dokument der neuen, neoliberal orientierten Sozialdemokratie war das „Schröder-Blair-Papier“ von 1999; <http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html> (27.7.2015); vgl. die Analyse dazu bei Edgar Wolfrum: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005. München 2013, S. 138. Dort auch mehr über die sozialdemokratische Adaptation des Neoliberalismus unter dem erneuerten Stichwort eines „Dritten Weges“. Der herausragende Ideengeber dieser Tendenz war Anthony Giddens: *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. London 1998.

28 Vgl. die Definition der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=de> (27.7.2015).

cher Sicherheit reserviert. Eine Beurteilung der Krisenpolitik muß aber die Rolle des EU-Systems insgesamt in den Blick nehmen und kann nicht allein eine Ebene dieses Systems isoliert betrachten: Die Staaten bestimmen im Rahmen der Europäischen Union zum großen selbst, in Kooperation und unter Inanspruchnahme europäischer Institutionen, welche Politik gemacht wird.

Biebricher endet in seinem Buch mit der gleichen Aufgabe, die diese Abhandlung sich stellt: Er legt die von ihm selbst entwickelten Kriterien für Neoliberalismus an die EU-Krisenpolitik an, freilich nur sozusagen versuchsweise, auf den vier letzten Seiten seines Schlusskapitels. Umgekehrt kann man die folgenden Kapitel als eine vertiefende, stark ausgeweitete, EU-bezogenen Prüfung seiner Thesen betrachten. Biebricher sieht in der Krisenpolitik „keinen taumelnden Zombie-Neoliberalismus, sondern eine interne Verschiebung hin zu einem stärker ordoliberal orientierten Neoliberalismus“. Dieser Befund gilt zunächst für die „inhaltliche Ebene der Reformanstrengungen. Das insbesondere auch von Deutschland immer wieder bekräftigte Leitbild ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Staaten müssen sich dem Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte stellen und gegebenenfalls Schritte unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Das nicht nur, aber insbesondere vom Ordoliberalismus geprägte Leitbild des Wettbewerbs zwischen wirtschaftlichen Akteuren sowie Jurisdiktionen ist also intakt und wird in verschärfter Weise eingeklagt.“ Der „zweite Punkt“ nimmt Bezug auf eine Komponente des Ordoliberalismus, die sich kritischer anhört: „Die ‚Strukturreformen‘, die durchgeführt werden sollen und deren Auflistung sich wie eine Wiederauflage des *Washington Consensus* liest: Privatisierung von Staatseigentum, soweit vorhanden, aber insbesondere die Deregulierung von Märkten, insbesondere des Arbeitsmarktes, werden zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gefordert. [...] All diese Forderungen sind weitestgehend neoliberales Gemeingut. Den besonderen ordoliberalen Zug erhalten die Reformen zum einen durch ihre Kombination von Deregulierung und Re-Regulierung – nämlich der Finanzmärkte etwa durch eine Finanztransaktionssteuer und höhere Eigenkapitalquoten – je nachdem, wie marktlicher Wettbewerb zu erreichen bzw. zu stärken ist. Zum anderen sind es die Modalitäten ihrer Umsetzung, welche sich tendenziell als autoritär, undemokratisch und technokratisch charakterisieren lassen und damit in etwa der politischen Philosophie eines Walter Eucken entsprechen.“²⁹ Biebrichers pointierter Schlusssatz lautet: „Der Neoliberalismus ist tot – lang lebe der Ordoliberalismus!“³⁰ Genau das ist im Folgenden zu prüfen.

29 Biebricher, Neoliberalismus, S. 191 f. Der Autor gesteht selbst zu, dass es sich um eine „polemisch verkürzt formulierte These“ handelt (ebd.); vgl. seine Begründung auf der folgenden Seite.

30 Ebd. S. 193.

d) Was heißt „Föderalisierung“ der EU? Maßstäbe und Kriterien

d.1 Bewertungen einzelner Maßnahmen

An spontanen Äußerungen, die der Europäischen Union bescheinigen, eine neue Integrationsstufe erreicht zu haben, fehlt es nicht. Angela Merkel sprach im Blick auf den Euro-Plus-Pakt schon 2010 davon, dass damit die „Politische Union“ geschaffen werde: „Das alles ist immer mit ‚Politischer Union‘ beschrieben worden, die es zu Beginn der Währungsunion nicht gab“³¹. Wolfgang Schäuble griff nicht weniger hoch, indem er die Bankenunion als „größtes europäisches Integrationsprojekt nach der Einführung des Euro“³². Andreas Dombret, Bundesbankvorstand, sieht in der Bankenunion „den größten Integrationsschritt seit der Einführung des Euro im Jahr 1999.“³³

Auch Wissenschaftler schätzen den Integrationsfortschritt durch die Krisenbekämpfungsmaßnahmen sehr hoch ein. Carlino Antpöhler beispielsweise spricht von der „Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung“³⁴ und erkennt in den Six-Pack-Verordnungen eine „Zeitenwende“, „eine grundlegende Wende von der bisherigen Governance-Prägung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik hin zur europäischen Wirtschaftsregierung“³⁵.

Ulrich Hufeld gehört noch zu den Bescheideneren, wenn er sagt: „Mit dem ‚Rettungsschirm‘ verändert sich die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in den Grundfesten. Sein Inkrafttreten zum 1. Januar 2013 vorausgesetzt, bewirkt der permanente ESM einen Umbau der Statik: Auf dass die WWU unter allen Umständen Stabilitätsunion bleibe, verwandelt sie sich notfalls in eine Kredit- und Stabilisierungsunion.“³⁶ Immerhin bemüht Hufeld die Formel vom „Rütlischwur“, um die „Rettungsschirme“ und ihre Folgen zu behandeln, und nimmt damit auf die Gründungsurkunde des föderalen Gemeinwesens par excellence, der Schweiz, Bezug. Und in seiner

31 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim XIX. Deutschen Bankentag des Bundesverbandes deutscher Banken am 31. März 2011 in Berlin; Bulletin der Bundesregierung, Nr. 36-2 vom 3. April 2011; full-text (12 Seiten) online: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/04/Anlagen/36-2-bk.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (18.11.2014), hier S. 12.

32 Wolfgang Schäuble, Rede im Bundestag am 6. November 2014; Homepage des Bundesfinanzministeriums, auf der das Video seiner Rede abrufbar ist; <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2014/2014-11-06-bundestag-bankenunion/2014-11-06-bundestag-bankenunion.html> (18.6.2015).

33 Rede in New York [http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_07_02_wichtigster_integrationschritt_seit_euro_einfuehrung.html?view=render\[Druckversion\]](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_07_02_wichtigster_integrationschritt_seit_euro_einfuehrung.html?view=render[Druckversion]) (18.6.2015).

34 Carlino Antpöhler: Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 72, 2012, S. 353-393; Volltext online: http://www.zaoerv.de/72_2012/72_2012_2_a_353_394.pdf (16.11.14).

35 Ebd., S. 366.

36 Ulrich Hufeld: Zwischen Notrettung und Rütlischwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise. In: *integration*, 2/2011, S. 117-13, hier S. 117.

Schlussfolgerung lässt er zwei Deutungen der Krisenpolitik – fast ausschließlich aus den Rettungsschirmen gewonnen – zu, deren eine die der Föderalisierung ist: Nach seiner Auffassung „erweisen sich bereits die ‚Notmaßnahmen‘ als camouflierte Verfassungsänderung, als freihändiger Vorgriff im Umbau der WWU und gesamthänderischer Zugriff auf einen virtuellen Euro-Staaten-Haushalt – eine Verschiebung der Statik, die ersichtlich nicht nur die Unionsverfassung verändert. Der neue Solidaritätsimperativ in der Eurozone kann als Umprägung ihrer Gesamtverfassung gelten, vor allem in der bündischen Horizontalbeziehung der Mitgliedstaaten der Eurozone untereinander.“³⁷ In dieser Formulierung liegen verschiedene föderale Elemente, beispielsweise die Bezugnahme auf einen „Bund“ (im Adjektiv „bündisch“), neben der Rede von der „Verfassung“, als eines Grundvertrages, der einen föderativen Zusammenschluß von Gliedstaaten wahrscheinlich macht.

Wenn schon im Blick auf einzelne Maßnahmen – den Euro-Plus-Pakt (Merkel), die Bankenunion (Schäuble, Dombret), die Six-Pack-Verordnungen (Antpöhler) oder die Rettungsschirme (Hufeld) von Integrationsfortschritten gesprochen wird, die bedeutender sind als manche EU-Verträge, die Formen einer europäischen Regierung herbeiführen, die Verfassungsrang haben, die eine „bündische“ Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten herstellen – welche Bedeutung hat dann erst die Summe aller Maßnahmen zur Krisenbekämpfung? Die Hypothese, dass es sich dabei dann um eine zwar unkoordinierte, vielleicht nicht einmal intendierte, eben inkrementelle Föderalisierung handelt, legt sich von selbst nahe.

Wie aber kann diese Hypothese geprüft werden? Nur indem eben wirklich die ganze Palette der Krisenmaßnahmen ins Kalkül einbezogen wird, und indem ein Maßstab bereitgestellt wird, an dem man messen kann, was „Föderalisierung“, was „Föderalismus“ heißen soll. Das ist nicht leichter als zu definieren, was „Neoliberalismus“ bedeutet – die Vielfalt an Föderalismus-Definitionen, - Theorien, - Doktrinen, ja – Philosophien ist sehr groß. Wiederum gilt, dass für die Zwecke dieser Arbeit *ein möglicher* Maßstab herangezogen wird; die Diskussion des Föderalismus-Begriffs ist nicht selbst Gegenstand der Untersuchung. Allerdings empfiehlt es sich angesichts der Vielfalt und Verworrenheit der diversen krisenpolitischen Maßnahmen, den Föderalismus-Begriff weiträumig anzulegen, damit nicht Integrationsschritte oder Verfahrensweisen unberücksichtigt bleiben, die in einem zu engen Föderalismus-Begriff nicht unterzubringen sind.

d.2 Föderalismus als Set von Prinzipien

Eins ist sicher: „Europäisierung“ allein ist nicht schon mit „Föderalisierung“ gleichzusetzen, eine „immer engere Union“³⁸, eine „Zentralisierung“ auf europäischer Ebene ist nicht „Föderalisierung“. Als Ausgangspunkt einer pragmatischen Konstruktion des hier benötigten Föderalismus-Begriffs kann man Prinzipien föderaler Gestaltung benennen.

37 Ebd., S. 130.

38 Art. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV; Lissabon-Vertrag).

Das sind in klassischer Definition vier: Autonomie, Kooperation (und rechtlich geregelt Konfliktlösung), Subsidiarität (und sachgerechte Machtverteilung) und Partizipation³⁹.

- Autonomie besteht dann, wenn ein Gliedstaat über die Kompetenzen und materiellen Mittel (Steuern, Finanzen) verfügt, die er zur Lösung der nur ihn betreffenden Probleme braucht; in diesem Maß ist er unabhängig von der jeweils übergeordneten (der Bundes-)Ebene. Das Selbstbestimmungsrecht und die Organe seiner Ausführung, d.h. Parlamente, Regierungen, Gerichtsbarkeit – alles das liegt im Rahmen der Autonomie bei Gliedstaaten. „Autonomie“ ist damit in gewisser Weise der Gegenbegriff zu „Souveränität“, die den Anspruch erhebt, in jeder Hinsicht die höchste Ebene legitimer Entscheidung zu sein. Im Unterschied zur Souveränität hat Autonomie ihre Grenzen – z.B. werden eine gemeinsame Außenpolitik oder eine gemeinsame Armee kaum auf der Ebene von Gliedstaaten einer Föderation anzusiedeln sein.
- Kooperation ist ein Prinzip des Föderalismus, das gegen jede vorschnelle Deutung von Zentralisierungstendenzen als Ausweis von Föderalisierung vorsichtig machen sollte. Dabei geht es nämlich zunächst darum, die Schmälerung von Autonomie durch horizontale Kooperation zu vermeiden. Die Gliedstaaten müssen Probleme, die sie einzeln und allein nicht lösen können, nicht unbedingt gleich auf die nächst höhere, zentrale Ebene verweisen (und damit einen Teil ihrer Autonomie ab- und aufgeben); sie können auch versuchen, solche Probleme durch Kooperation zu lösen. Das geschieht in Deutschland etwa durch die Kultusministerkonferenz, auf europäischer Ebene kann der Rat (in seinen verschiedenen Ausprägungen, d.h. auch der Europäische Rat) durchaus im Sinne des Föderalismus als Organ horizontaler Kooperation zwischen Gliedstaaten angesehen werden. Nicht zuletzt gilt das Prinzip „Kooperation“ für das vertikale Verhältnis zwischen Gliedstaaten und Föderation. Kompetenzen können geteilt und gemeinsam von zwei Ebenen wahrgenommen werden, wie das im Lissabon-Vertrag für EU und Mitgliedstaaten ausdrücklich geregelt wird.
- Subsidiarität bedeutet, dass solche Aufgaben, für die die Lösung weder auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten noch durch ihre Kooperation gefunden werden kann, auf die übergeordnete Ebene verlagert werden sollen. Das ist ein wesentlicher Legitimationsgrund der föderalen Ebene überhaupt: Nur weil es solche Aufgaben gibt, bedarf es eines Teilverzichts auf Autonomie und einer Teilzentralisierung auf höherer Ebene. Das Subsidiaritätsprinzip ist dynamisch: Was auf welcher Ebene am besten gelöst werden kann, wandelt sich mit der Zeit. In einer Ära der Globalisierung legt sich der Gedanke nahe, dass immer mehr Aufgaben grenzüberschreitend, transnational sind und dass

39 Der Prinzipienkatalog in Anlehnung an Ferdinand Kinsky: Föderalismus: ein gesamteuropäisches Modell. Bonn 1995, S. 48-55.

deshalb immer mehr Aufgaben sachgerecht nur auf supranationaler Ebene gelöst werden können. Aber ein Dogma lässt sich daraus nicht entwickeln, prinzipiell kann es auch Entwicklungen geben (z.B. technologische), die eine Rückverlagerung auf staatliche, regionale oder gar lokale Ebenen sinnvoll machen.

- Partizipation schließlich ist das Prinzip, seitens der Gliedstaaten eines Bundes auf Mitwirkung an der Entscheidungsfindung selbst dann zu bestehen, wenn die Kompetenz, unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, auf der höheren Ebene angesiedelt wurde. Auch dann noch nämlich muß Zentralisierung nicht heißen, dass die Mitgliedstaaten kein Mitspracherecht, keinen Einfluß auf das Zustandekommen der Entscheidung mehr haben. Vielmehr können sie darauf bestehen, in die institutionell geregelten Entscheidungsverfahren einbezogen zu werden.

d.3 Föderalismus als bundesstaatliche Struktur

Man kann demnach versuchen, die Frage nach der Föderalisierung der Europäischen Union zu beantworten, indem man feststellt, inwieweit die skizzierten Prinzipien berücksichtigt und angewandt werden. Man kann aber auch das konstitutionelle und institutionelle Produkt der Anwendung solcher Prinzipien zum Maßstab nehmen: „Föderalismus“ kann auch als Struktur und Gestalt eines bestimmten politischen Systems definiert werden. Nach diesem Kriterium ist ein politisches System dann eine Föderation, wenn es ein Gemeinwesen ist, das aus Gliedstaaten besteht, die ihre Autonomie in Gestalt von eigenen institutionellen Systemen, eigenen Verfassungen, eigener Gewaltenteilung etc. haben, über eigene Kompetenzen und eigene Gestaltungsmittel verfügen. Die Föderation hat ihrerseits eine Verfassung, welchen Namen sie auch immer trägt – „Grundgesetz“ oder „Vertrag“ sind möglicherweise, zumindest der Funktion nach, auch Verfassungen. Auf föderaler Ebene gibt es ebenfalls ein vollständiges Institutionensystem, mit einer Regierung, gewöhnlich einem Zweikammerparlament, dessen eine Kammer direkt gewählt ist, während die andere die Mitgliedstaaten repräsentiert; beide sind in kooperativer Verbindung für die Gesetzgebung zuständig. Auf föderaler Ebene gibt es Kompetenzen, die allein dem Bund⁴⁰ zustehen, wie auch solche, die zwischen Föderation und Gliedstaaten geteilt sind (und nicht zuletzt werden diejenigen Kompetenzen, die nicht in den Aufgabenbereich des Bundes fallen, explizit oder implizit klar ausgeschlossen). Ein Gerichtshof wacht darüber, dass dieses System seine Aufgaben wahrnimmt, sie nicht überschreitet und dabei die konstitutionellen Regeln einhält. Zent-

40 Zwischen Bund, Bundesstaat und Föderation wird hier aus pragmatischen Gründen nicht weiter unterschieden: die Unterscheidung wäre zu feingliedrig, um auf die Krisenpolitik der EU im Rahmen dieser Abhandlung Anwendung finden zu können. Mehr zu dieser Problematik und dem institutionell und konstitutionell geprägten Leitbild einer europäischen Föderation bei Heinrich Schneider: Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung. Bonn 1986, besonders S. 65-85, wo „Leitbilder der Bundesstaatsanhänger“ behandelt werden.

rale Fragen sind dabei vor allem die institutionellen Arrangements, die den Mitgliedstaaten der Föderation Einfluß auf dessen Entscheidungsfindung sichern, also etwa die Konzeption eines Bundesrates oder Senats, als Länderkammer, und ihre Rolle im Entscheidungsprozeß. Daneben ist natürlich die Frage, welche Kompetenzen auf Bundesebene wahrgenommen werden sollen, von entscheidender Bedeutung.⁴¹ Aber mit dieser bundesstaatlich orientierten Föderalismus-Vorstellung sollte man besonders problembewußt vorgehen – sie kann dazu führen, dass innovative Strukturen nicht in das bekannte Muster passen, und gerade damit muß man bei der Entstehung des EU-Systems rechnen. Rudolf Hrbek beugt dieser methodologischen Fall vor, indem er die Kategorie eines „sui-generis-Föderalismus“ auf europäischer Ebene einführt⁴².

d.4 Föderalismus „consociativ“, als Prozeß

Während man diese Föderalismus-Konzeption als „etatistisch“ bezeichnen könnte – wie Heinrich Schneider es tut⁴³ –, lässt sich auch ein dynamischeres Föderalismus-Verständnis vertreten, ein „consociatives“: Mit diesem Begriff zielt man auf den „Vorgang der gemeinsamen Problemverarbeitung in einem Gemeinwesen, wobei sich ein ständiges Ringen darüber abspielt, wie man miteinander auskommt, was man mit sich selbst und mit seiner Zukunft anfangen will, im Zeichen welcher Prinzipien und Werte das Miteinander zu ordnen sei.“ Im Unterschied zum strukturorientierten, systembezogenen Föderalismus-Begriff „versteht das ‚consociative Denken‘ die Politik als Prozeß der Einigung, des ‚immer wieder neuen Sichvertragens‘ der Bürger und als Besorgung bestimmter Geschäfte in ihrem Namen und Auftrag; ein Zentralbegriff ist daher der der anvertrauten Amtsaufgabe („trust“).“⁴⁴ Mit dieser Auffassung verwandt ist die Föderalismus-Vorstellung von Carl Friedrich, der in gewissen Weise die Brücke schlägt zwischen einer Auffassung von Föderalismus, die sich an die Vorstellung des Staates anlehnt, zugleich aber den unabgeschlossenen, prozessualen Charakter der Föderalisierung einbezieht – Friedrich „versteht Föderalismus im Gegensatz zu herkömmlichen Auffassungen als einen ‚dynamischen Prozeß‘ der Entwicklung einer jeweils angemessenen Organisationsform des Staates. Er fasst damit bestehende föderative Systeme als ständig in einer Entwicklung begriffen auf, welche durch das wechselseitige Verhältnis von Unitarisierungs- und Dezentralisierungstendenzen gekennzeichnet sei.“⁴⁵

41 Natürlich gab und gibt es für die Europäische Union, und schon für die Europäischen Gemeinschaften, diverse Vorschläge für eine solche Verfassungsbildung; vgl. z.B. Wilfried Loth: zuletzt auch den Entwurf eines „Europäischen Grundgesetzes“: The Spinelli-Group: A Fundamental Law of the European Union. Gütersloh 2013.

42 Rudolf Hrbek: Föderalismus sui generis – der Beitrag des Konvents zur Verfassungsstruktur der erweiterten EU. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften. Band 1, Heft 3 (Februar 2008), S. 430–446.

43 Vgl. Schneider, Rückblick für die Zukunft, S. 74.

44 Ebd.

45 Arthur Benz: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985, S. 23.

d.5 Föderalismus als Haltung und „spirit“

Schließlich lassen sich auch die Grundeinstellungen, Wertvorstellungen, Methoden und Verhaltensweisen, die einem solchen Prozeß der immer wieder erneuerten Gestaltung eines Gemeinwesens zugrunde liegen (sollten, wenn es normativ formuliert wird), benennen – auch diese sozial- oder kulturphilosophische, ja anthropologische Ebene ist als „Föderalismus“ bezeichnet worden. Davon zeugen beispielsweise die Arbeiten von Denis de Rougemont, der an vielen Stellen und in vielen Zusammenhängen sein föderalistisches Denken entfaltet hat, besonders prägnant aber in seinem Beitrag zum ersten Kongreß der Union europäischer Föderalisten 1947 in Montreux⁴⁶; der Titel des Textes setzt den Akzent: „L’attitude fédéraliste“, die föderalistische Haltung, das ist sein Thema und damit auch seine Abgrenzung gegen jeden „esprit de système“, der dem dynamischen, organischen, lebendigen, dialektischen Charakter des Föderalismus zuwider ist: „Nichts ist dem Wesen des Föderalismus so sehr entgegen wie der Geist der Theorie und der Verallgemeinerung.“ (S. 8). Seiner Auffassung nach ist Föderalismus eine Einstellung, eine Kultur, eine Präferenz für organisierte Vielfalt, ja – eine weitere von de Rougemont geprägte Formel – er beruht auf „l’amour de la complexité“ (S. 14), auf der „Liebe zu den kulturellen, psychologischen und sogar ökonomischen Komplexitäten“ (ebd.). Und schließlich, unter Rückgriff auf ein von Jacob Burckhardt geprägtes Wort, erkennt de Rougemont „die schlimmsten Feinde [des Föderalismus; ...] in den ‚furchtbaren Vereinfachern‘.“ (ebd.).

Eine Verständigung zwischen Denis de Rougemont und einem anderen an Europa interessierten Föderalismus-Theoretiker ganz anderer Provenienz ist sicher möglich: Michael Burgess ist, wenn er vom „Federal Spirit“ spricht, auch mit de Rougemont über ein Lebensalter hinweg geschäftsfähig⁴⁷. Nach seiner Auffassung ist Föderalismus ebenfalls eine Einstellung, die durch bestimmte Verhaltensweisen charakterisierbar ist – der „federal spirit“ in Burgess’ Sinn meint solche Verhaltensweisen und Einstellungen, die er auch „Bundestreue“ nennt – das ist der Kern des „federal spirit“ als politischer Kultur. Burgess führt in diesem Zusammenhang einen neuen Begriff ein: „Federality“, der als Maßstab für das Maß an Föderalismus in einer politischen Kultur gelten soll. Diese Werte müssen auch in der Gesellschaft, nicht nur in den politischen Eliten, verankert sein. Auch in Burgess’ Kategorien ist viel Spielraum für eine dynamische Entwicklung föderaler Systeme – er unterscheidet zwischen föderalen Staaten und Federal Systems, wobei die EU nahe an Spanien und Italien heranrückt, weil alle im Untertypus „incomplete federal democracy“ Platz finden – d.h. es gibt in diesen politischen Systemen formell keine föderale Verfassung, sie sind formell nicht *Föderalstaaten*, haben aber ein föderales politisches System in der Praxis. „Some

46 Denis de Rougemont: L’attitude fédéraliste. In: Rapport du premier congrès annuel de l’Union européenne des Fédéralistes à Montreux. Genf 1947, S. 8-16; full-text online: <http://static1.squarespace.com/static/526e5978e4b0b83086a1fede/t/5457bab1e4b0633d101e1161/1415035569317/Rougemont+Attitude+%C3%A9d%C3%A9raliste+-+speech.pdf> (28.7.2015).

47 Michael Burgess: In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism. Oxford 2012.

evidence of a federal spirit“ findet sich demnach auch schon in „an evolving political system“. Der „Federal spirit“ ist nach Burgess' Auffassung als Ergebnis von Sozialisationsprozessen, wie sie sich in liberalen, prosperierenden Demokratien am besten entwickeln, und an denen viele Akteure teilhaben.

d.6 Mehr Föderalismus ...

Angesichts der Vielfalt von wissenschaftlichen Föderalismus-Theorien und ihrer Anwendung auf den Prozeß der europäischen Integration sei hier noch einmal die Bescheidenheit der Begriffsbildung ausdrücklich damit begründet, dass sie nur für die Zwecke dieser ebenfalls bescheidenen Untersuchung vorgenommen wird. Es ist unbenommen, dass sich die Analyse unabsehbar verfeinern und methodologisch wie theoretisch steigern ließe, wollte man beispielsweise Föderalismus im Rahmen der europäischen Integrationstheorien⁴⁸ oder überhaupt systematisch entfalten. An anderer Stelle mag das geschehen, den Rahmen dieser Untersuchung würde es sprengen.⁴⁹

Immerhin sind genügend Anhaltspunkte gewonnen worden, um im Durchgang durch die Krisenbekämpfungsmaßnahmen ermessen zu können, ob es sich um Schritte in Richtung auf eine Föderalisierung der EU handelt – ob die vier genannten Prinzipien des Föderalismus dabei zur Geltung gebracht werden, ob die EU näher an ein bundesstaatliches Gebilde herangerückt ist, ob sie sich in einem föderativen Aushandlungsverfahren von Problemlösungen befindet, ob in ihr und bei den Krisenlösungen ein „federal spirit“ herrscht ...

48 Das könnte z.B. im Anschluß an diverse Arbeiten geschehen, die Theorien europäischer Integration untersuchen, wie Wilfried Loth und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration. Opladen 2001, oder bei Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, 3. Auflage 2012, wo Martin Große-Hüttmann und Thomas Fischer den Abschnitt „Föderalismus“ (S. 35-54) geschrieben haben.

49 Vgl. weiterführend auch die jährliche Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Föderalismus im Jahrbuch des Föderalismus, seit 2000 hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF). Darin u.a. Martin Große-Hüttmann: Eine Renaissance der Föderalismustheorie in der EU-Forschung? Ein Literaturbericht, in: Jahrbuch des Föderalismus 2009, S. 517-521.

Europäische Maßnahmen zur Krisenbekämpfung: Bestandsaufnahme – Fact Sheets

Nachdem der Rahmen gesetzt ist, geht es zunächst, im ersten Schritt der hier angezielten Analyse, darum, die Vielzahl von Reformmaßnahmen empirisch einzufangen, zu sichten und zu ordnen. Das ist keine kleine Aufgabe, und sie kann schon methodisch verschieden angegangen werden; diese Maßnahmen können nach unterschiedlichen Gesichtspunkten systematisch geordnet werden, und jeder Gesichtspunkt und jedes Kriterium ergibt natürlich eine andere Ordnung.

Beispielsweise kann die zeitliche Reihenfolge die Richtschnur sein, allerdings gibt es kein eindeutiges Nacheinander – die Maßnahmen überschneiden sich in der Zeit, und überdies geht es hier nicht um die Geschichte der Krisenpolitik, sondern um ihre Systematik im Hinblick auf die beiden Leitfragen der Arbeit. Dennoch wäre selbstverständlich für andere Zwecke ein detailliertes Nachzeichnen der jeweiligen Krisenreaktionen von eigenem Interesse.

Die Maßnahmen unterscheiden sich auch nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit – man könnte dieses Kriterium wählen, um eine sinnvolle Ordnung in dem „kopflösen Inkrementalismus“ (wie Habermas sagte) wählen, um die „Orientierungslosigkeit“ (mit Weidenfeld) zu überwinden. Dann wären Strategiepapiere wie das die „Strategische Agenda“ des Europäischen Rates von 2014 eine Kategorie, eine andere wären politische Maßnahmen wie das Europäische Konjunkturprogramm von 2008/09, eine dritte wären die Schaffung von Fonds und Agenturen (von Rettungsschirmen bis zur Bankenunion), eine vierte Kategorie wären gesetzliche Regelungen (Verordnungen, Richtlinien - vom Six-Pack bis zum „Einheitlichen Regelwerk“ zur Finanzmarktregulierung), eine weitere würde neue völkerrechtliche Verträge (ESM-Vertrag und Fiskalpakt).

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Maßnahmen nach ihrem Geltungsbereich zu ordnen: Mal sind es weniger als zehn Mitgliedstaaten in „Verstärkter Zusammenarbeit“, die eine Maßnahmen auf den Weg bringen (Finanztransaktionssteuer), mal ist es die gesamte Eurozone (Rettungsfonds), in anderen Fällen sind es die €-Länder plus Freiwillige (Euro-Plus-Pakt), dann wieder die gesamte EU, die sich auf Gesetze einigt, die aber nicht für alle (Six-Pack), im nächst weiteren Kreis sind es alle EU-Mitgliedstaaten abzüglich einiger weniger Unwilliger (Fiskal-Pakt, d.h. alle ohne Großbritannien und Tschechien), in wieder anderen Fällen gilt eine Maßnahme in der Tat für die gesamte EU („Europäisches Semester“). Die Formen von Differenzierung, die dabei entstanden sind, wären eine eigene Untersuchung unter diesem Gesichtspunkt wert.

Schließlich wäre auch das Kriterium der Dauerhaftigkeit ein mögliches Ordnungsschema. Manche Maßnahmen waren von Anfang an nur auf kurz- bis allenfalls mittelfristige Dauer angelegt (das Europäische Konjunkturprogramm 2008/09, der EFSF-Rettungsschirm), andere sollten mittelfristig wirken (Europa 2020-Strategie wie überhaupt die „Strategien“), wieder andere verstehen sich als mittelfristig der Rechtsform nach, als dauerhaft der Substanz nach (wie der Fiskalpakt, der nach fünf Jahren in den Lissabon-Vertrag überführt werden, dessen Regelwerk aber dauerhaft gelten soll). Manche Maßnahmen haben zu langfristig angelegten institutionellen Strukturen geführt (wie

die Bankenunion), andere gar zu unbefristeten völkerrechtlichen Verträgen (ESM-Vertrag).

Alle diese Kategorisierungen sind plausibel und ordnen die wirre Vielfalt der Maßnahmen in sinnvoller Weise, haben ihre spezifische Aussagekraft – juristisch-rechtlich, räumlich-differenzierend, historisch-zeitlich, wären aber nicht die ideale Vorbereitung auf die Beantwortung der hier gestellten Fragen. Die hier verwendete Methodik der Ordnung folgt allerdings einem anderen Erkenntnisinteresse: Sie sortiert die Krisenbekämpfungsmaßnahmen nach Phasen des Wandels im polit-ökonomischen Setting. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich folgende Gruppen von Maßnahmen erkennen:

(1) Zunächst kann man Programme zur Vermeidung von Rezession oder zur Förderung von Wirtschaftswachstum identifizieren, realisiert mit der Begründung, das Schlimmste müsse sofort verhindert (2008/09) oder aber Wachstum müsse um jeden Preis in Gang gebracht werden (Junckers Investitions-Programm 2014/15).

(2) Eine zweite Gruppe enthält Maßnahmen, mit denen die Staaten sich und einander vor den Mechanismen und Verhaltensweisen der Finanzmärkte schützen, sich von ihnen abschotten, gegen Spekulation absichern wollen – dazu gehören Rettungsschirme und andere Maßnahmen, die den Staaten relative Unabhängigkeit vom Markt zusichern.

Eine besondere Gruppe von Maßnahmen sind die von der Europäischen Zentralbank angekündigten (OMT-Programm 2012) oder lancierten (APP-Programm 2015) – sie sind allein von einer Institution initiiert worden, eben der EZB, und da deren Mandat begrenzt ist, kann sie eigentlich an einer umfassenden Krisenpolitik nicht teilnehmen. Dennoch haben natürlich die Aktionen der EZB eine sehr wesentliche Rolle bei der Krisenbekämpfung gespielt. Die Rolle dieser Programme wird deshalb in einem Exkurs behandelt.

(3) Ein drittes Kriterium für die Zuordnung von Krisenbekämpfungsmaßnahmen ist die Kontrolle und Überwachung des makroökonomischen Verhaltens und der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten, ihre „compliance“ mit den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts, d.h. der Verstetigung der „Maastricht-Regeln“ für die Mitgliedschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion. Man kann zwischen der zweiten und dieser dritten Gruppe eine gewissen Komplementarität, ja Konditionalität erkennen: Schutz vor den Finanzmärkten mit Hilfe von „Rettungspaketen“ soll es nur dann geben, wenn die „compliance“ mit den Stabilitätsregeln zugesichert wird.

(4) Schließlich gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die sich nicht auf den (defensiven) Schutz vor den Finanzmärkten beschränkt, sondern (offensiv) auf die Finanzmärkte zugreift, sie durch Regulierungen in den Griff bekommen will, mit dem Ziel der Rückgewinnung des Primats der Politik über die (Finanz-)Märkte. Nach diesem Ansatz lässt sich in einer ersten Übersicht folgende Ordnung erkennen, die zugleich die Gliederung für die „Bestandsaufnahme“ abgibt:

**Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Krisenbekämpfung,
geordnet nach polit-ökonomischer Strategie**

Maßnahmengruppe „Konjunktur und Investitionsprogramme“	Maßnahmengruppe „Rettungsschirme“	Maßnahmengruppe „Überwachung und makroökonomische Konvergenz“	Maßnahmengruppe „Finanzmarktregulie- rung“
1. Europäisches Konjunkturprogramm (2008/09) 2. Investitionsprogramm (Europäischer Fonds für Strategische Investition (2014/15))	3. EFSF, EFSM (2010) 4. ESM (2012) Exkurs: Krisenbekämpfung der EZB 5.1. OMT- Programm (2012) 5.2. APP-Programm (2015)	6. Europäisches Semester (2011) 7. Six-Pack und Two-Pack (2011/12 bzw. 2013) 8. Euro-Plus Paket (2011) 9. Fiskalpakt (2013)	10. „Einheitliches Regel- werk“ (seit 2010 in Arbeit) 11. ESFS (2010) 12. Bankenunion (2014) 13. Finanztransaktions- steuer (ab 2016?) (14. Trennbankensystem)

1. Maßnahmengruppe „Konjunktur- und Investitionsprogramme“

1.1 Das „Europäische Konjunkturprogramm“ 2008-2009

Die europäische Krisenbekämpfung begann geradezu klassisch keynesianisch – wenn auch in atemloser Hast und Hektik, und „europäisch“ war sie nur insofern, als die Mitgliedstaaten der Union (alle waren beteiligt) sich bei ihren individuellen Rettungsaktionen wenigstens auf so viel Koordinierung einließen, wie nötig war, um den Binnenmarkt nicht durch divergierende Alleingänge zu zerstören. Die beiden Leitfragen dieser Abhandlung lassen sich im Hinblick auf die erste Phase der Krisenbewältigung also verhältnismäßig einfach beantworten: Jegliche neoliberale Doktrin war schnell vergessen, als es galt, das Feuer der Krise zu löschen. Die Feuerwehreaktion der ersten Monate war von keiner Doktrin angeleitet, sondern stand allein unter der Maxime, mit allen Mitteln die wirtschaftliche Katastrophe zu verhindern⁵⁰, koste es, was es wolle – und es kostete in der Tat sehr viel, viel mehr als das spätere, berühmt gewordene Diktum Mario Draghis („whatever it takes“), das zunächst nämlich gar nichts kostete, sondern allein durch die Ankündigung wirkte. Und bezüglich der zweiten Leitfrage dieser Arbeit – nach möglichen Föderalisierungswirkungen der Krisenbekämpfung – ist festzuhalten, dass dergleichen in der Eile der Katastrophenbekämpfung gar nicht erst ins Auge gefasst wurde, dass vielmehr nur die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Union aufgrund nationaler Krisenmaßnahmen verhindert wurde; dies allerdings war der Fall, die Gefahr wurde vermieden, und das war immerhin ein erster europäischer Erfolg.

Trotz der relativ klaren Befunde lohnt ein Blick auf die näheren Umstände; in ihnen wird deutlich, welche Dramatik die Krise gleich zu Beginn entfaltete, welche Dimensionen die (keynesianische) erste Phase der Krisenbewältigung annahm, welche Wirkungen davon ausgingen, welche weiteren Entwicklungen in Gang gesetzt wurden, welche Rolle die europäische Ebene spielte.

Als im Spätsommer 2008 die amerikanische „sub prime crisis“ zum Ausbruch kam, Großbanken zusammenbrachen, die amerikanische Regierung mit enormen Milliardensummen den „meltdown“ des Finanzsektors verhindern, Banken in staatliche Trägerschaft übernehmen musste, weil sie „too big to fail“ waren – da war die europäische Reaktion zunächst gelassen. Das sei eine Angelegenheit des überhitzten amerikanischen

50 Das bestätigt in relativ trockenen Worten auch das Bundesfinanzministerium in seinem Monatsbericht vom 23.4.2009: „Die Maßnahmen des von der EU-Kommission vorgeschlagenen Konjunkturpaketes sollen rasch und somit antizyklisch wirksam, befristet, zielgerichtet und koordiniert sein. Sie sollen mit den Strukturreformen im Rahmen der Lissabon-Strategie in Einklang stehen, um kurzfristig die Nachfrage zu stützen und gleichzeitig die Widerstandskraft der europäischen Volkswirtschaften zu stärken. Darüber hinaus sollen sie in Übereinstimmung mit den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfolgen.“ Keynesianische Schlüsselbegriffe sind „Nachfrage stützen“, durch „antizyklische“ Maßnahmen, und nicht zuletzt der Begriff „Konjunkturpaket“ selbst. Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2009/04/analysen-und-berichte/b04-eu-konjunkturprogramm/eu-konjunkturprogramm.html (9.3.2015).

Finanzsektors, hieß es in offiziellen Stellungnahmen, und sei kein europäisches Problem.

Die zweite Phase ließ nicht lange auf sich warten, schon Wochen später war offensichtlich, dass die globale Vernetzung der Finanzmärkte viel zu dicht war, als dass ein so fundamentales Problem bloß auf die USA beschränkt bleiben konnte – der europäische Finanzmarkt war seinerseits von einer „Kernschmelze“ (Katastrophen-Metaphern hatten Hochkonjunktur) betroffen, es stellte sich heraus, dass verblüffend viele europäische Großbanken an den Geschäften mit vielfach ineinander verschachtelten Wertpapieren beteiligt waren, von denen eigentlich niemand mehr wusste, wie viele wirkliche Werte sie tatsächlich enthielten. Die Banken trauten demzufolge auch einander nicht mehr, der Interbankenverkehr – d.h. die für die Kreditwirtschaft lebensnotwendige Bereitschaft der Banken, einander kurzfristig Geld zu leihen – kam mangels gegenseitigen Vertrauens nahezu zum Erliegen. Selbst die deutsche Bundeskanzlerin musste sich sehr weit aus dem Fenster lehnen und den Bürgern versichern, dass ihre Spareinlagen unter allen Umständen sicher seien, dass die Bundesregierung sich dafür verbürge, um zu verhindern, dass ein „run“ auf die Banken einsetzte, der erst Recht Wirtschaft und Finanzen ruiniert hätte.

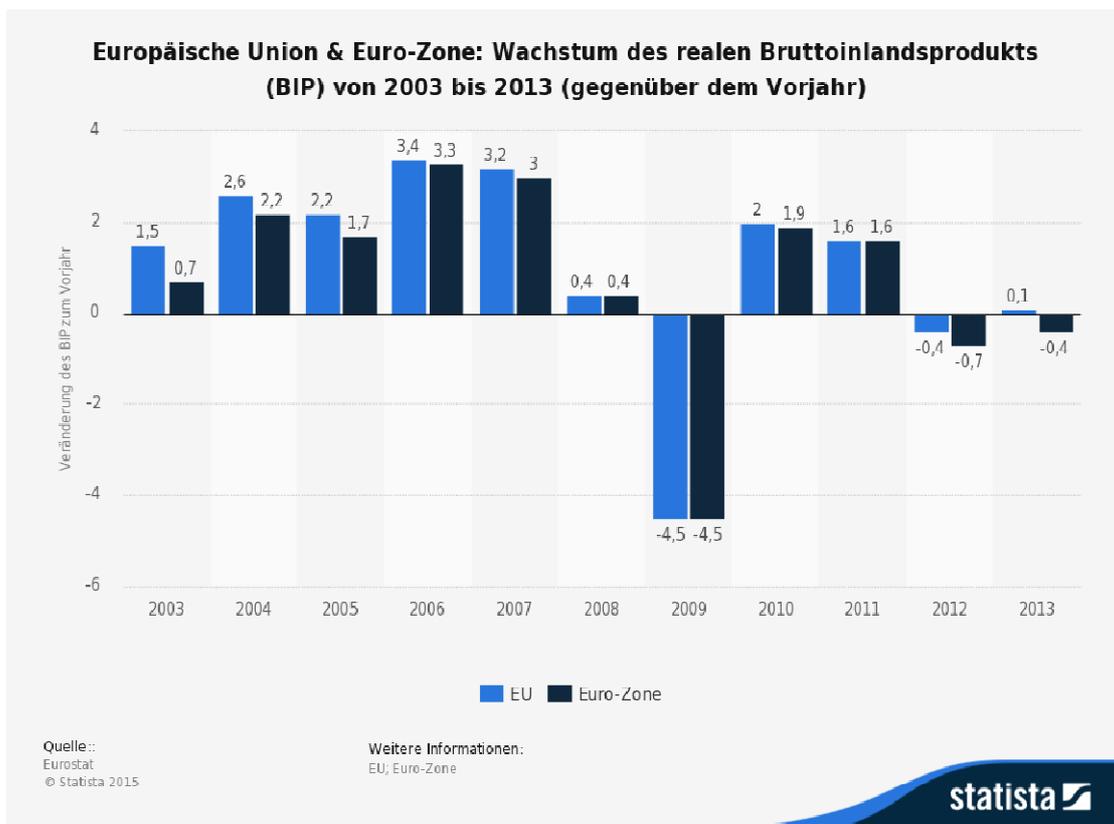
Und damit war schon im Herbst des Jahres 2008 klar, dass die dritte Phase der Krise begonnen hatte – die Krise der „Realwirtschaft“, von der es zuvor geheißen hatte, die Finanzmärkte hätten sich längst von ihr abgekoppelt, hätten sich ihre eigene virtuelle Welt geschaffen, die mit der Realwirtschaft, der Wirtschaft der Waren und Dienstleistungen, der Industrie, des Handwerks, der Landwirtschaft nichts mehr zu tun habe ... Jetzt stellte sich heraus, dass dem keineswegs so war, dass die Realwirtschaft sehr wohl dieselben Banken für ihr Funktionieren brauchte, die zugleich in abgehobenen Sphären mit dem Tausendfachen dessen an (nominalem) „Wert“ handelten, was in der physischen Realität erwirtschaftet wurde. Aber es waren eben dieselben Banken, die auf der einen Seite mit hyperkomplexen Finanz-„produkte“ astronomisch hohe Umsätze auf den weltweiten Finanzmärkten erzielten und auf der anderen Seite Kredite an die Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU), die in Europa 99% der Gesamtzahl der Unternehmen und drei Viertel der Arbeitsplätze ausmachen, aushändigen mussten.

Dass es dieselben Banken waren, war nicht immer selbstverständlich gewesen – erst die Gesetze der zweiten neoliberalen Generation hatten das „Trennbankensystem“ aufgehoben, das zuvor zwischen Geschäftsbanken (mit realwirtschaftlichen Aufgaben) und Investmentbanken (die Geschäfte auf dem Finanzmarkt tätigen konnten) aufgehoben; in Deutschland war das das Werk der ersten Schröder-Regierung und wurde wahrgenommen als „das Ende der Deutschland-AG“, die auf einer engen Bindung zwischen Unternehmen und ihrer „Hausbank“ bestanden hatte.⁵¹ Nun aber wirkte sich der Zusammen-

51 Mehr zu diesem Thema im Abschnitt „Trennbankensystem“. In Deutschland ist seit dem Frühjahr 2014 ein Trennbankengesetz wieder in Kraft, das allerdings nur für wenige Banken wirksam ist; vgl. Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen; <http://www.buzer.de/s1.htm?g=2013I3090&f=1> (1.6.2015); die entsprechende europäische Initiative, von dem bis zur Neuwahl der Kommission zuständigen

bruch der Finanzmärkte auch auf die Realwirtschaft aus, eben weil die Banken plötzlich keine Kredite mehr zur Verfügung stellten, sei es weil sie selbst der Pleite nahe kamen, sei es weil ihresgleichen ihnen nicht mehr vertraute und ihnen die nötige Liquidität nicht zur Verfügung stellte. Das Ergebnis war ein dramatischer Einbruch der Wirtschaftstätigkeit, der katastrophale Folgen für die Beschäftigung erahnen ließ und damit das Potenzial besaß, ganze Gesellschaften auseinander zu sprengen.

Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in der EU und der Eurozone (Blau: EU, dunkelblau: €-Zone) zwischen 2003 und 2013:⁵²



Überall in den europäischen Hauptstädten setzten fieberhafte Bemühungen ein, die Lage unter Kontrolle zu bringen, das Schlimmste zu verhindern, die Wirtschaft vor dem Erliegen zu bewahren, Wachstum in Gang zu halten, Massenentlassungen zu verhindern. Nur die Staaten, nicht die Europäische Union“ verfügten über die „Feuerwehren“, die

Kommissar Michel Barnier vorangetrieben, ist nach den Europawahlen nicht weiter verfolgt worden; vgl. dazu den Artikel im „Handelsblatt“ vom 29. Januar 2014: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/michel-barnier-eu-kommissar-verteidigt-trennbanken-gesetz/9400800.html> (1.6.2015).

52 Quelle der Graphik: Statista. Das Statistik-Portal: <http://de.statista.com/graphic/1/156282/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-bip-in-der-eu-und-der-eurozone.jpg> (26.6.2015); mehr und detaillierter bei Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=de (1.6.2015).

jetzt zum Einsatz kommen mussten – enorme Finanzmittel nämlich, mit denen das Feuer, das die Wirtschaft auffraß, erstickt werden sollte, gleichviel, welche Kosten später die Aufräumarbeiten nach sich ziehen würden. Allein Deutschland mobilisierte in den Jahren 2008 bis 2010 Mittel in einer Größenordnung von 400 Mrd. €, um Banken und Unternehmen vor der Insolvenz zu retten, die Kaufkraft der Bürger zu erhalten, ihnen Ausgaben schmackhaft und möglich zu machen – eine Größenordnung, die einen jährlichen Bundeshaushalt um die Hälfte übersteigt, in etwa dem Zweieinhalbfachen eines jährlichen EU-Haushalts entspricht und die deutsche Staatsverschuldung von rund 65% auf über 80% hochschnellen ließ, weit über die Schwelle hinaus, die nach den Maastricht-Kriterien bzw. denen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erlaubt war (nämlich nur 60%).

Fast nebenbei wurde ebenso schnell offensichtlich, wie bedrohlich diese Lage für die Europäische Union war. Sollte nämlich jedes Mitgliedsland ohne Abstimmung Kaufkraftanreize schaffen, Subventionen zur Verhinderung von Insolvenzen vergeben, Banken und Unternehmen verstaatlichen (und sei es nur teilweise oder befristet), würde der europäische Binnenmarkt binnen kürzester Zeit nicht mehr bestehen; dergleichen Maßnahmen verstoßen nicht nur gegen europäisches Recht und würden daher die Rechtsgemeinschaft aushebeln, sondern sie würden auch materiell wettbewerbsverzerrend wirken und damit die Grundregel des Binnenmarktes ad absurdum führen, dass nämlich alle Marktteilnehmer überall den gleichen Regeln unterworfen (bzw. von ihnen gleichermaßen frei) sind. Obwohl nur die Mitgliedstaaten über die Finanzmittel verfügten, die jetzt nötig waren, um die Katastrophe zu verhindern,⁵³ kam es doch entscheidend darauf an, sie so einzusetzen, dass der Binnenmarkt, dass das gemeinsame Recht, dass die Wettbewerbsregeln nicht vernichtet würden. Das war die europäische Herausforderung im Oktober 2008.

Die Antwort war das „Europäische Konjunkturprogramm“⁵⁴. Es wurde von der Europäischen Kommission am 26. November 2008 vorgelegt, nach nur einem Monat Vorlauf, und vom Europäischen Rat am 12. Dezember beschlossen.⁵⁵ Und selbst diese außergewöhnlich schnelle Reaktion der Barroso-Kommission lief den nationalen Programmen bereits hinterher: In Deutschland war das erste von zwei Konjunkturprogrammen bereits am 5. November, drei Wochen früher, beschlossen worden, unter dem

53 Die Kommission hatte darüber keine Illusionen; im „Europäischen Konjunkturprogramm“ heißt es ganz realistisch: „Die meisten wirtschaftspolitischen Hebel, insbesondere die zur kurzfristigen Ankurbelung der Verbrauchernachfrage, liegen in der Hand der Mitgliedstaaten. Gerade weil die einzelnen Mitgliedstaaten über einen ganz unterschiedlichen haushaltspolitischen Spielraum verfügen, ist eine effiziente Koordinierung umso wichtiger.“ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52008DC0800> (9.3.2015).

54 Der 22-seitige Text des Programms ist abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52008DC0800> (9.3.2015).

55 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2008; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17271-2008-INIT/de/pdf> (9.3.2015).

Namen „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“.⁵⁶ Dort heißt es einleitend: „In Anbetracht der weltweiten Konjunkturabschwächung als Folge der ersten Krise auf den globalen Finanzmärkten sieht die Bundesregierung es als vorrangige Aufgabe an, Wachstum und Beschäftigung auch weiterhin zu sichern.“ Es ist bezeichnend, dass dort von der globalen Ebene und der nationalen Reaktion die Rede ist, nicht aber von Europa. Und weiterhin ist zu dieser Zeit noch die Wahrnehmung maßgeblich, dass es sich um eine Krise der Finanzmärkte handelt, vor deren Folgen man Wachstum und Beschäftigung schützen müsse. Später hat sich diese Perzeption, aber auch die dazugehörige Realität, grundlegend geändert: Es war eben doch nicht nur eine Krise der Finanzmärkte, sondern eine Wirtschaftskrise insgesamt; und die Rettung von Wachstum und Beschäftigung durch Mobilisierung atemberaubender Budgets hat ihrerseits die Staatsschuldenkrise im Gefolge gehabt. Aber das war im Herbst 2008 noch kein Thema.

Welche Summen wirklich mobilisiert wurden und wofür, war (und ist) kaum genau zu erkennen: „[...] jede Regierung legt bislang selbst fest, was sie als Maßnahme zur Belebung des Wirtschaftswachstums wertet. Auch bei der Finanzierung gelten unterschiedliche Kriterien. In einigen Fällen werden nur neu beschlossene Ausgaben oder Steuerentlastungen angerechnet. Manche Regierungen deklarieren aber auch EU-finanzierte Förderungen als eigene Konjunkturprogramme oder wollen ohnehin eingeleitete Vorhaben wie Steuerreformen als Teil der Konjunkturförderung verstanden wissen. Teilweise teilen Regierungen auch Geld zwischen bestehenden Fördertöpfen lediglich neu auf. Nur wenige Mitgliedsstaaten haben bislang neue Milliardenprogramme beschlossen. Viele kämpfen mit Haushaltsproblemen und hohen Schulden.“⁵⁷

Das „Europäische Konjunkturprogramm“ erhob mitten in dieser unübersichtlichen Vielfalt von mitgliedstaatlichen Anstrengungen zur Krisendämpfung den Anspruch, das alles zu koordinieren, destruktive Auswirkungen auf den Binnenmarkt durch Respektierung gemeinsamer Regeln zu vermeiden und zumindest den Anschein zu wahren, als handele es sich um eine gemeinsame Strategie, „um den Abschwung einzudämmen und Nachfrage und Vertrauen zu stärken, um Hunderttausende Arbeitsplätze zu retten und große und kleine Unternehmen in Erwartung einer Rückkehr des Wachstums vor dem

56 <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wachstumspaket-breg-november-08.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (9.3.2015); im Oktober war bereits, dem Krisenrhythmus entsprechend, der Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) geschaffen worden, der über 480 Mrd. € verfügen sollte, um das Versprechen der Bundeskanzlerin, die Spareinlagen seien sicher, verbürgen zu können – oder, neutraler formuliert: Er sollte „systemrelevante“ Banken vor dem Zusammenbruch retten und damit verhindern, dass sie (das eben bedeutet „systemrelevant“) den ganzen Finanzsektor in den Abgrund stürzen.

57 In den deutschen Medien bemühte man sich, durchschaubar zu machen, was eigentlich passierte, wie in dem zitierten Artikel der Tagesschau: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunkturprogramme102.html> (9.3.2015). Hier findet sich auch der erste Überblick über die Schwerpunkte, die die Mitgliedsstaaten bei dieser Strategie der Krisenbekämpfung setzten, Land für Land in Kurzform dargelegt, mitsamt Einschätzungen zur Höhe der eingesetzten Mittel.

Konkurs zu bewahren.“⁵⁸ Insgesamt sollten (von den Mitgliedstaaten) 200 Mrd. € mobilisiert werden, davon wollte die Kommission selbst 30 Mrd. aus dem EU-Haushalt beisteuern, natürlich vorwiegend durch Umwidmung oder Neudefinition bereits im Haushalt befindlicher Mittel, da der EU bekanntlich eine Kreditaufnahme bzw. Verschuldung ebenso versagt ist wie die Verfügung über eigene (Steuer-)Einnahmen (und ein Transfer mehr Geld von den Staaten gar nicht in Betracht kam).

In diesem Programm ist durchaus noch strategisches Denken erkennbar, das darauf abzielt, dem Einsatz der Haushaltsmittel eine Richtung zu geben. Das gilt nicht zuletzt für die Perspektive einer Nachhaltigen Entwicklung, zumindest aber eines Mitteleinsatzes für innovative Technologien zur Abwendung ökologischer Langzeitkatastrophen wie dem Klimawandel. Insgesamt sollte das der Förderung eines „wettbewerbsfähigen Europa mit einer zunehmend schadstoffarmen Wirtschaft“ (ebd.) dienen. Es geht der Kommission um die „beschleunigte Veränderung hin zu einer Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß. Unter diesen Voraussetzungen ist Europa gut aufgestellt, um seine Strategie zur Begrenzung des Klimawandels und zur Förderung der Energiesicherheit in die Tat umzusetzen. Diese Strategie wird neue Technologien fördern, neue „grüne Jobs“ schaffen“ etc. (ebd.) – die Bezugnahme auf Ziele Nachhaltiger Entwicklung ließe sich erheblich verlängern.

Das alles überragende Ziel aber war es, ein „ehrgeiziges Paket antizyklischer makroökonomischer Krisenbewältigungsmaßnahmen zur Unterstützung der Realwirtschaft [zu initiieren]. Ziel ist es, eine tiefe Rezession zu verhindern.“ - „Entscheidend ist jedoch im Augenblick, dass die Banken ihre normale Aufgabe wieder wahrnehmen, Liquidität bereitstellen und Investitionen in die Realwirtschaft fördern.“ (ebd.) Angesichts solcher Charakterisierungen erledigt sich die Frage nach Neoliberalismus oder Keynesianismus von selbst. Dabei wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht völlig ignoriert, sondern nun selbst umgedeutet von einem eher monetaristisch-neoliberalen Instrument zum Maßstab im Wandel der keynesianisch zu steuernden Konjunkturzyklen: In „guten Zeiten“ solle die vom Pakt vorgeschriebene Stabilität wieder erreicht werden, aber dazu sei jetzt nicht der richtige Moment: „Die Wiederherstellung des Vertrauens hängt von der Fähigkeit Europas ab, die Nachfrage zu stärken, indem Haushaltspolitik im Rahmen der Flexibilität, die der überarbeitete Stabilitäts- und Wachstumspakts bietet, genutzt wird. [...] Nur mit einem umfangreichen Konjunkturpaket kann Europa auf den erwarteten Abwärtstrend bei der Nachfrage und die negativen Auswirkungen auf Investitionen und Beschäftigung reagieren. [...] Anschließend sollten die Mitgliedstaaten für eine Verbesserung der öffentlichen Finanzlage sorgen und sich wieder auf die

58 Europäisches Konjunkturprogramm, vgl. Anm. 11. Zu den Verfahrensschritten zwischen EU und Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Programms vgl. den Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom 23. April 2009 unter dem Titel „Das Europäische Konjunkturprogramm“; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2009/04/analysen-und-berichte/b04-eu-konjunkturprogramm/eu-konjunkturprogramm.html (10.3.2015).

mittelfristigen Haushaltsziele besinnen. [...]. Es ist klar, dass sich nicht alle Mitgliedstaaten in der gleichen Lage befinden. Die Mitgliedstaaten, die die guten Zeiten genutzt haben, um tragfähigere öffentliche Finanzen zu erreichen und ihre Wettbewerbsposition zu verbessern, haben jetzt mehr Spielraum.“ (ebd.) Im letzten Satz der zitierten Passage deutet sich die Divergenz an, die in den Folgejahren zu den Konflikten über Haushaltskonsolidierung und Austeritätspolitik führen sollten, bis hin zu dem bitteren Streit mit der im Januar 2015 gewählten griechischen Syriza-Regierung.

Wie unterschiedlich die Konjunkturprogramme in den einzelnen Ländern ausfielen, wie verschieden die Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung waren, wie die Sektoren ausgewählt wurden, die besondere Unterstützung erhielten – das alles kann hier nicht im einzelnen analysiert werden. In Deutschland jedenfalls gab es letztlich binnen kurzer Zeit ein zweites Konjunkturprogramm, unter dem neuen Titel „Entschlossen in der Krise, stark für den nächsten Aufschwung“.⁵⁹ Beide Programme hatten unterschiedliche Schwerpunkte, neben einer Fülle von Einzelmaßnahmen: das erste Programm setzte den Akzent auf den Erhalt von Arbeitsplätzen über die Dauer der Krise hinaus, durch eine Verlängerung der Kurzarbeit (also der Dauer, für die staatliche Hilfen in Anspruch genommen werden können, um die Reduzierung von Gehaltszahlungen aufgrund der Reduktion von individueller Arbeitszeit auszugleichen); das zweite Programm ist vor allem durch die „Abwrackprämie“ publikumswirksam geworden, d.h. also durch Bonuszahlungen für den vorgezogenen Kauf neuer Autos. Es liegt auf der Hand, dass damit einem zentralen Sektor der deutschen Industrie, eben der Automobilindustrie, über die Krise geholfen werden sollte. In Frankreich gab es zwar auch einen Schwerpunkt auf diesem Industriesektor, allerdings mit anderer Ausrichtung, nämlich auf der Entwicklung von schadstoffarmen, gasbetriebenen Autos gerichtet, daneben hohe Investitionen in den Wohnungsbau, in schnelle Internetverbindungen, in Mittelstandskredite, in die Förderung der großen staatsnahen Unternehmen etc., aufgeteilt in mehrere Programme. Während Italien auch direkte Unterstützungszahlungen für Bürger auflegte, setzte man in den Niederlanden auf Steuererleichterungen für Unternehmen, und so wurde in vielen Ländern nach Maßgabe der wirtschaftspolitischen Traditionen und Grundauffassungen mal liberaler (Niederlande), mal staatsnäher (Frankreich), mal paternalistischer (Italien) gehandelt. Allerdings ist aufs Ganze gesehen kaum ein Muster zu erkennen, das etwa der Lissabon-Strategie mit ihrem Akzent auf wissensbasierter Ökonomie entspreche oder dem weiteren Akzent auf nachhaltigen Technologien, den die Kommission in ihrem „Europäischen Konjunkturprogramm“ setzte. In

59 Das knapp 30-seitige Papier ist im Internet nicht leicht zu finden, u.a. hier: <https://www.campact.de/img/zukunft/KonjunkturpaketII-Koa-Ausschuss.pdf/> (Campact e.V. ist ein gemeinnütziger Verein, der „sich unter anderem für mehr Transparenz in der Politik einsetzt“, siehe vereinseigene Homepage: <https://www.campact.de/campact/ueber-campact/der-verein/>), der Gesetzentwurf findet sich hier: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/117/1611740.pdf> (Deutscher Bundestag Drucksache 16/11740 16. Wahlperiode 27. 01. 2009 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland; 27.6.2015); dort heißt es u.a. unter „Punkt C. Alternativen: Keine“ ...

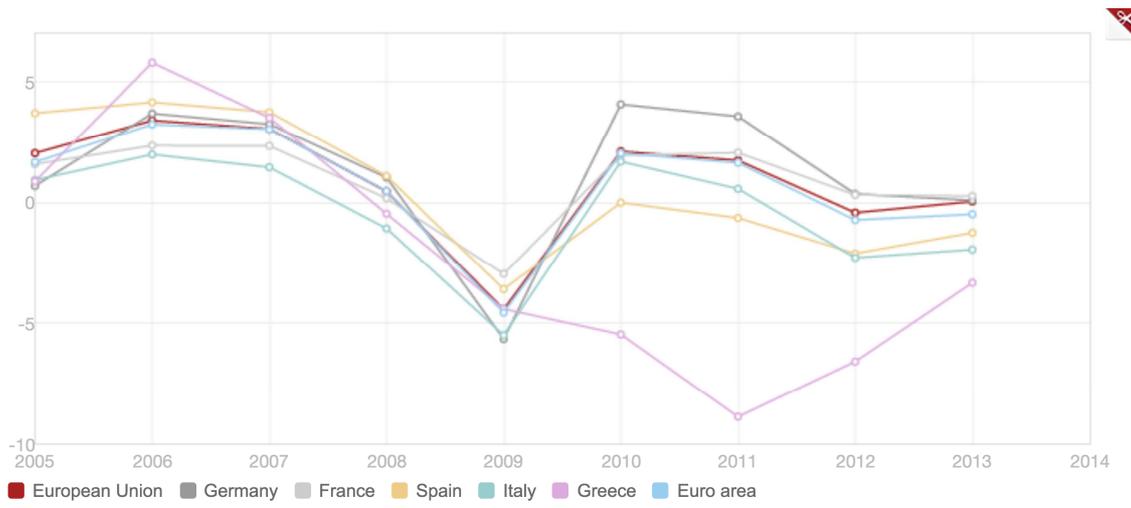
Deutschland gab es zwar für einen Moment die Debatte, ob die „Abwrackprämie“ mit einer ökologischen Komponente ausgestattet werden sollte, etwa dergestalt, dass der vorgezogene Kauf nicht nur von neuen Autos überhaupt, sondern von besonders schadstoffarmen (oder auf andere Weise umweltfreundlichen) gefördert werden sollte, aber diese Option wurde schnell verworfen, u.a. mit dem Argument, dass neue Autos ohnehin umweltverträglicher seien als alte. Insgesamt bleibt der Befund, dass die Staaten in aller Eile, unter dem enormen Stress der Krise und ohne gründliche Strategieplanung auf allen möglichen Gebieten, auf denen es ihnen aussichtsreich erschien, die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigungslage sichern und stützen wollten. Europäisch war das Konjunkturprogramm nur insoweit, als es eben einen gemeinsamen Rahmen erhielt, die Kommission selbst 30 Mrd. € umwidmete oder zum Eigenanteil an den Programmen erklärte, der Binnenmarkt und seine Wettbewerbsregeln (weitgehend) respektiert und auf protektionistische Maßnahmen verzichtet wurde.

Es ist aus methodologischen Gründen überaus schwierig, eine Bilanz dieser Programme zu ziehen – haben sie das Schlimmste verhindert? Was aber wäre das Schlimmste gewesen? Wann stellt sich das endgültig heraus? Angenommen, die Währungsunion bricht wegen der griechischen oder anderer Probleme doch noch auseinander, angenommen weiterhin, die griechische Staatsverschuldung ist z.T. (aber zu welchem Anteil?) dem Ansatz der staatlichen Stützung von Wirtschaft und Beschäftigung in der Krise 2008/2009 geschuldet – ist dann der Preis, den Europa für die damalige Form der Krisenbewältigung nachträglich zu zahlen hat, zu hoch geworden? Wäre es besser gewesen, auch in der Krise neoliberalen Prinzipien zu vertrauen und die Märkte alles selbst regeln zu lassen, den Preis gleich zu bezahlen, und sei er eine noch tiefere Rezession, noch höhere Arbeitslosigkeit? Und wäre das tatsächlich so gekommen? Die Fragen lassen erkennen, dass es zuverlässige Maßstäbe für eine Bewertung der Konjunkturprogramme nicht geben kann – einfach weil, wie so oft in den Gesellschaftswissenschaften, das „Experiment“ nicht wiederholt werden, nicht mit anderen Ergebnissen anderer Strategien verglichen werden kann. Man muß sich mit dem Befund zufrieden geben, dass die Rezession binnen ein, zwei Jahren wieder aufgefangen, Wirtschaftswachstum zurück gewonnen wurde, wenn auch ein schwaches und instabiles. Allerdings sind die längerfristigen Auswirkungen schon auf diesem Gebiet in den verschiedenen Regionen und Ländern der Europäischen Union sehr unterschiedlich, und die Langzeittrends auf den Gebieten Beschäftigung und Staatsverschuldung divergieren noch weit dramatischer.

Die Graphik, die die Entwicklung des BIP in ausgewählten Volkswirtschaften der EU zeigt, lässt bereits erkennen, dass zwar die Erfahrung des dramatischen Einbruchs allen gemeinsam war, dass selbst der schnelle Wiederaufstieg aus der tiefen Talsohle überall gelang – aber dass (erstens) die Erfolge doch sehr unterschiedlich ausfielen (während in Deutschland das Wachstum 4% erreichte, schaffte es Italien kaum über Null hinaus), und dass (zweitens) die Erfolge in den wichtigsten Volkswirtschaften der Eurozone nur kurzfristig waren: Hier ging das Wachstum schon sehr bald wieder gegen Null oder sank gar zurück in den Minusbereich.

Die Arbeitslosenquoten zeigen die Divergenz noch weit deutlicher: Während es bis zur Krise eine Konvergenz auf einem niedrigen Niveau von Arbeitslosigkeit gegeben hatte, schnellen die Quoten in der Krise überall nach oben, werden aber in Deutschland (oliv), Frankreich und Italien bald wieder flacher, sinken schließlich in Deutschland, während sie in Frankreich (hellgrün) und Italien (rot) deutlich weiter steigen – aber die dramatische Divergenz ergibt sich im Verhältnis zu Ländern wie Spanien (hellblau) und Griechenland (rot), mit einigem Abstand auch Portugal, deren Arbeitslosenquoten rasant abheben und erst 2013 wieder langsam sinken.

Bruttoinlandsprodukt europäischer Länder zwischen 2005 und 2013 im Vergleich⁶⁰:

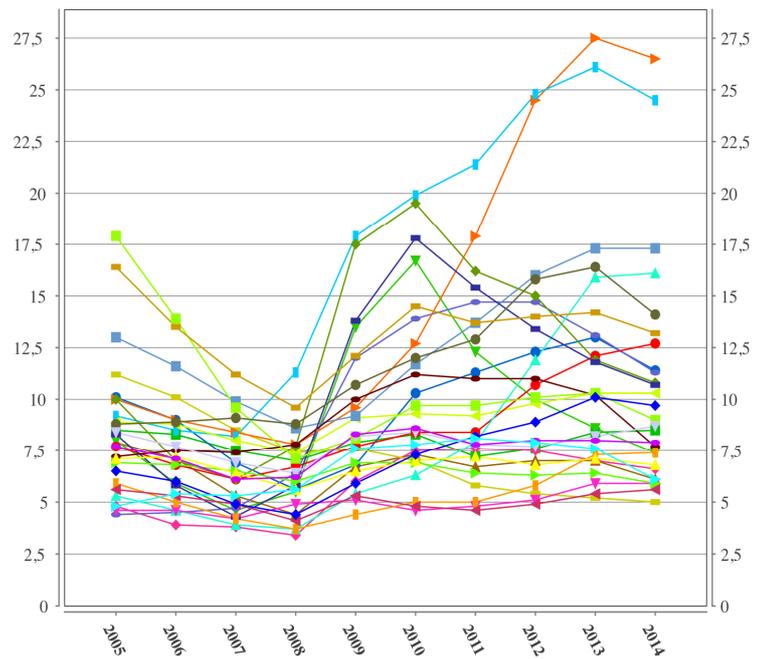


Die Arbeitslosenquoten⁶¹ zeigen die Divergenz noch weit deutlicher: Während es bis zur Krise eine Konvergenz auf einem niedrigen Niveau von Arbeitslosigkeit gegeben hatte, schnellen die Quoten in der Krise überall nach oben, werden aber in Deutschland (oliv), Frankreich und Italien bald wieder flacher, sinken schließlich in Deutschland, während sie in Frankreich (hellgrün) und Italien (rot) deutlich weiter steigen – aber die dramatische Divergenz ergibt sich im Verhältnis zu Ländern wie Spanien (hellblau) und Griechenland (orange), mit einigem Abstand auch Portugal, deren Arbeitslosenquoten rasant abheben und erst 2013 wieder langsam sinken.

60 Worldbank-Graphik; <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU-DE-FR-ES-IT-GR-XC?display=graph> (1.6.2015) ; siehe detaillierte Daten für alle EU-Länder bei Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00001&plugin=1> (1.6.2015).

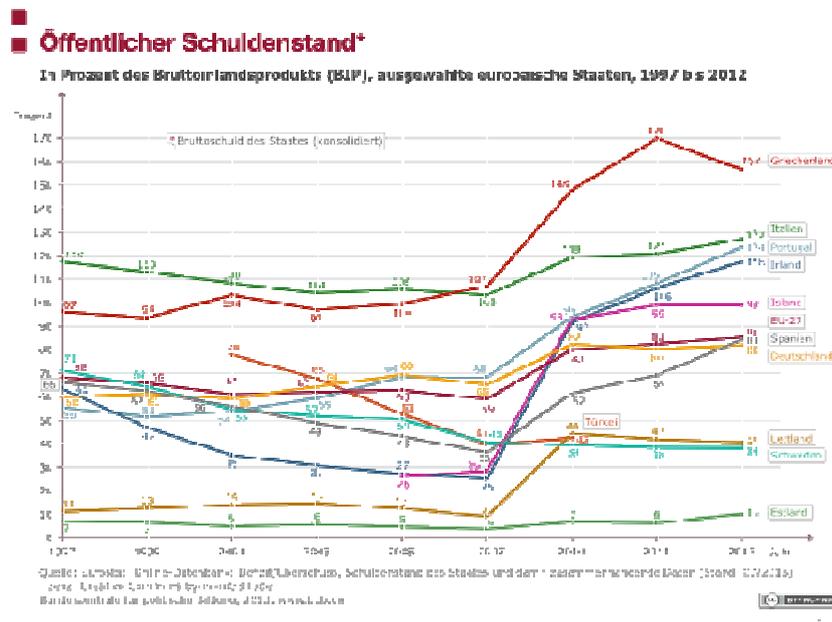
61 Quelle der Graphik zur Arbeitslosigkeit: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tipsun20&language=de&toolbox=data> (1.6.2015)

Dass unter diesen Umständen auch die Schuldenstände der öffentlichen Haushalte divergieren, ist eine selbstverständliche Resultante der anderen Entwicklungen (und vieler anderer Faktoren, die hier nicht im Einzelnen analysiert werden können, wie Steuern, Steuerverwaltungen, Steuerkulturen, Standort- und andere Faktoren für Wettbewerbsfähigkeit etc.): Nach der ungeheuren Anstrengung der Staaten, die



Krise durch die Mobilisierung enormer Finanzmittel vor der völligen Entgleisung in den Griff zu kriegen, konnte nur neues Wachstum und mehr Beschäftigung die Steuerquellen sprudeln lassen, so dass die in der Krise angehäuften Schulden damit abgetragen werden konnten. Wo aber das Wachstum nicht zurückkehrte (wie in Griechenland) oder schwach blieb (wie in Frankreich) und die Arbeitslosigkeit nicht zurückging (wie in Griechenland), da konnten auch die Staatsschulden nicht bedient werden (selbst wenn man die anderen genannten Faktoren, deren Gewicht hier nicht ignoriert werden soll, außer Acht lässt). Damit liegt auf der Hand, worin die nächste Phase der Krise bestehen würde: In der Staatsschuldenkrise.

Öffentlicher Schuldenstand in ausgewählten europäischen Ländern zwischen 1997 und 2012:⁶²



Nach dem Konjunkturprogramm waren zwei Dinge klar: Das war ein „one shot“, noch einmal würden die Staaten etwas Vergleichbares nicht schaffen. Ihr Potenzial an Haushaltsmitteln war erschöpft. Sollte die Krise anhalten, musste sie mit anderen Mitteln bekämpft werden. Und zweitens: Daraus folgt, dass nach dem Konjunkturprogramm Regulierung an der Reihe war, d.h. die Steuerung der Wirtschaftstätigkeit (und vor allem der Finanzmärkte) durch Gesetzgebung, nicht mehr durch budgetäre Massen. Damit konnte aber auch eine stärkere Rolle der Europäischen Union einhergehen. Denn während die Staaten in Europa rund 40 bis 50% der Wirtschaftsleistung ihrer Volkswirtschaften umverteilen, steht der Europäischen Union nur 1% zur Verfügung – solange die Krisenstrategie darin bestand, das Feuer mit Massen von Schaum zu löschen, blieb der EU nur eine Nebenrolle. Das sieht ganz anders aus, wenn die Krisenbekämpfung in der Regulierung der Märkte ihren Schwerpunkt hat: Auf diesem Gebiet ist die EU – vertragsgemäß – den Mitgliedstaaten nicht nur ebenbürtig, sondern sogar überlegen.

Für die beiden Leitfragen dieser Arbeit bedeutet das, dass keynesianische Politik, weil sie wesentlich auf die Wirtschaftssteuerung durch den Einsatz von großen Haushaltsmitteln setzt, nur auf staatlicher, nicht auf europäischer Ebene möglich ist, solange es die Staaten sind, die über 40 bis 50mal höhere Haushaltsmittel verfügen als die Europäische Union. Allerdings hat der weitere Verlauf der Krise gezeigt, dass die Staaten nolens volens bereit sind, erhebliche Haushaltsmittel *gemeinsam* zum Einsatz zu brin-

62 Quelle der Graphik: Bundeszentrale für politische Bildung (beruhend auf Eurostat); http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_prcuSNTov4J:https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/02%2520Wirtschaft%2520und%2520Finanzen.pdf+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de (1.6.2015)

gen bereit sind, wenn es zur Krisenlösung unumgänglich ist – wie sich an den verschiedenen „Rettungspaketen“ zeigt, die in den folgenden Abschnitten behandelt werden. In diesen Kooperationsformen kann man einen föderalen Ausweg aus dem Dilemma sehen, das ansonsten eine wirklich europäische antizyklische Konjunkturpolitik à la Keynes unmöglich macht. Die Krisenlösung mittels Konjunkturprogramm war also nicht neoliberal (sondern fast klassisch keynesianisch), aber auch nicht wirklich europäisch, sondern weitgehend staatlich, und ein Föderalisierungspotenzial zeichnete sich in dieser Phase der Krisenbekämpfung noch kaum ab: Es bestand zunächst nur sozusagen negativ in dem Verzicht auf eine Rückkehr zu protektionistischen Maßnahmen und in der Koordinierungsbereitschaft unter den Regeln des Binnenmarktes.

1.2 Das Investitionsprogramm der Juncker-Kommission 2014-2015

1.2.1 Nach 2008 ein neues Konjunkturprogramm?

Am Anfang der Krise stand ein erstes, das sogenannte „Europäische Konjunkturprogramm“ – sechs Jahre später wird, ebenfalls EU-weit, d.h. für alle Mitgliedstaaten, ein zweites, noch weit umfangreicheres aufgelegt, während in der Zwischenzeit die Krisenpolitik damit beschäftigt war, (a) Rettungspakete zu schnüren, um vom Bankrott bedrohte Staaten zu retten; (b) die gemeinsame Kontrolle über Haushalt und makroökonomische „compliance“ mit den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu verschärfen und auf diese Weise Mitgliedstaaten nötigenfalls bindende Auflagen (im Sinne makroökonomischer Maßnahmen) dieser Regeln machen zu können; und (c) Regulierungen insbesondere der Finanzmärkte aufzulegen, die den Vorrang der politisch verordneten Auflagen vor den offensichtlich versagenden marktgesteuerten Verhaltensweise der Akteure sichern sollen.

Dennoch haben alle diese Maßnahmen (sie werden in den folgenden Kapiteln alle nacheinander dargestellt) es nicht vermocht, die Wirtschaft der Europäischen Union wieder auf Wachstumskurs zu bringen – gerade das aber wäre die Voraussetzung für die Rückführung der dramatisch angewachsenen Staatsschulden, mithin für die Handlungsfähigkeit der Staaten, und für die Rückführung der ebenso dramatisch angestiegenen Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten, letztendlich für die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas. Sechs Jahre nach Beginn der Krise zeigt sich, dass sie zwar einigermaßen unter Kontrolle ist, dass Bankenpleiten, der Zusammenbruch des Finanzmarktes, Staatsbankrotte und der Zerfall des Euros entweder nicht mehr drohen oder die Mittel bereitstehen, um sie abzuwenden, oder aber – im schlimmsten Fall – dass von ihnen, sollten sie denn doch eintreten, keine unbeherrschbare Gefahr für Europa insgesamt mehr ausgeht. Es zeigt sich aber auch, dass damit die Lösung der Krise noch immer nicht gelungen ist, und nicht gelingen wird, solange die Wirtschaft nicht wieder auf Wachstumskurs ist, die Staatshaushalte daher nicht wieder mit Steuereinnahmen aufgefüllt werden können, die Arbeitslosigkeit (und insbesondere die der Jugendlichen in südlichen Staaten der EU, wie Spanien und Griechenland) nicht sinkt.

Noch einmal also muß in Europa, so die Diagnose, die Politik anstelle der versagenden Märkte die Rolle des Antreibers, des Initiators für neues Wirtschaftswachstum

übernehmen. Aber während (1) in der ersten Krisenphase das damalige „Konjunkturprogramm“ den dramatischen Rückgang der Wirtschaftsleistung aufhalten oder kompensieren sollte, geht es jetzt um ein „Investitionsprogramm“, dass neues Wachstum initiieren soll; während (2) damals die Mitgliedstaaten in aller Eile die Initiative ergriffen und ungeheure Budgetmengen bewegten, um die Kernschmelze ihrer „Volkswirtschaften“ zu verhindern (und diese nationalen Anstrengungen nur mühsam unter ein europäisches Dach zu bringen waren), geht diesmal die Initiative von der Europäischen Ebene selbst aus und sie selbst will auch die Mittel für das neue Programm mobilisieren; während (3) 2008-2009 die Mittel aus den Haushalten der Staaten kamen, also im wesentlichen Steuermittel waren, soll diesmal der Löwenanteil der Mittel aus der Privatwirtschaft kommen und von politischer (europäischer) Seite nur generiert werden; und während (4) am Anfang der Krise konjunktur-, ja konsumstützende Maßnahmen die Wirtschaftsleistung erhalten sollten, geht es diesmal darum, Investitionen in Gang zu bringen.

Trotz dieser konzeptionellen Unterschiede zwischen dem „Europäischen Konjunkturprogramm“ 2008-2009 und dem Investitionsprogramm der 2014 neu ins Amt gekommenen Juncker-Kommission und trotz des zeitlichen Abstands zwischen ihnen spricht manches dafür, beide Maßnahmen in einem Kapitel zu behandeln, weil beide politische Initiativen sind, die gleichermaßen das Ziel haben, die realwirtschaftliche Leistung, das Wirtschaftswachstum, zu erhalten und zu fördern – das unterscheidet diese beiden Initiativen von den anderen in dieser Arbeit behandelten Instrumenten der Krisenbekämpfung.

Zu den Rahmenbedingungen gehört ebenfalls (wie bereits im Abschnitt zum „Europäischen Konjunkturprogramm“ angemerkt), dass die Europäische Union selbst beim besten Willen keine keynesianische Konjunkturpolitik betreiben kann, weil sie einfach nicht über die dafür nötigen Haushaltsmittel verfügt – während die Mitgliedstaaten nicht viel weniger als die 50% des jährlichen BIP (die „Staatsquote“) für ihre Politiken zur Hand haben, steht der EU nur 1% zur Verfügung, zu wenig, um im keynesianischen Sinne Wirkung zu erzeugen. Bei den Verhandlungen um die mittelfristige Finanzplanung der EU, bei denen es um die EU-Mittel für die Jahre 2014-2020 ging, ist von den Mitgliedstaaten nicht einmal in Erwägung gezogen worden, einen erheblicheren Teil der öffentlichen Finanzmittel auf die europäische zu verlagern, um gemeinsam die Krise bekämpfen zu können. Man kann also nicht davon sprechen, dass die Entwicklung des EU-Haushaltes unter den Bedingungen der Krise seit 2008 eine wesentliche Veränderung erfahren hat.

Die Mittel, die der Regionalpolitik oder Sozialpolitik der EU für solche Zwecke zur Verfügung stehen, sind zwar zur Krisenbekämpfung eingesetzt worden, aber ihre Wirkung kann angesichts der genannten Größenverhältnisse nur gering sein⁶³. Hinzu

63 Das zeigen beispielsweise die Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, die 2010 mit unrealistischen Hoffnungen gestartet wurden; vgl. dazu die Bemühungen der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, die eigenen Maßnahmen als relevant darzustellen: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036> (26.6.2015). Siehe dagegen den kritischen Artikel

kommt, dass es der EU untersagt ist, „deficit spending“ zu betreiben, ein zweites Merkmal keynesianischer Politik. Wenn die Europäische Union also tatsächlich und dennoch wachstumsfördernd auf die Märkte Einfluß nehmen will, muß sie es mit neuartigen Formen politischer Intervention tun.

1.2.2 Realwirtschaftlicher Hintergrund

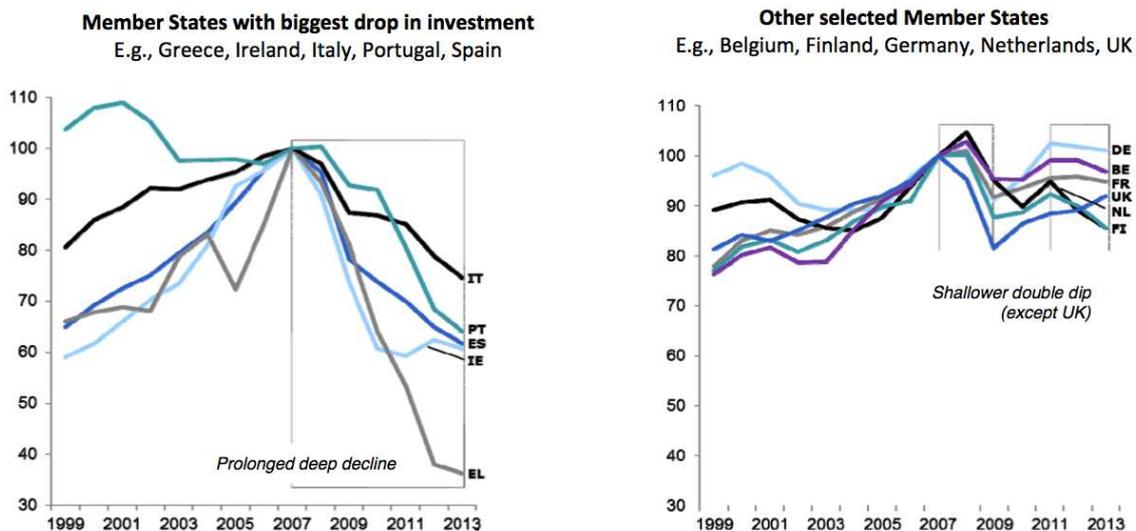
Während das Bruttoinlandsprodukt und der private Konsum Ende 2014 etwa auf der gleichen Ebene lagen wie 2007 (also im Jahr vor Beginn der Krise), lagen die Investitionen um rund 15% unter dem damaligen Niveau – im Durchschnitt, was bedeutet, dass sie in manchen Ländern noch weit unter diesem Wert lagen, in anderen dagegen einigermaßen zufriedenstellend, wenn auch nirgends hoffnungsvoll waren.⁶⁴

Es liegt auf der Hand, dass sinkende Investitionen kurzfristig wie langfristig für die Wirtschaftsleistung und die Wettbewerbsfähigkeit Europas fatal sind. Die Europäische Investitionsbank schätzt, dass Europa in den Jahren 2012-2013 rund 540 Mrd. € mehr hätte investieren müssen, um mit der Investitionsentwicklung in den USA Schritt zu halten.

in der FAZ von Hendrick Kafsack: 6 Millionen Euro- und keiner nimmt sie. 8. Oktober 2014; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/jugendarbeitslosigkeit-6-milliarden-euro-und-keiner-nimmt-sie-13196290.html> (23.6.2015).

64 European Commission and European Investment Bank: Fact Sheet 1: Why does the EU need an Investment Plan?; ohne Publikationszeitpunkt, die Statistiken schließen als letztes Jahr 2013 ein, publiziert vermutlich Herbst 2014; http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_en.pdf (11.3.2015).

Real gross fixed capital formation by Member State Index 2007=100



Die Gründe für diese Misere liegen noch immer in den Folgen der Krise des Finanzmarktes, wie die EIB lapidar feststellt: „The main reason for persistently weak investment is low investor confidence.“⁶⁵ Im einzelnen nennt sie drei Komponenten dieses mangelnden Vertrauens, zum einen geringe Erwartungen an Kaufkraft und Konsum/Nachfrage, zum anderen die Fragmentierung der Finanzmärkte und zum dritten die Scheu vor der Übernahme von Risiken bei Investitionen. Genau diesen Faktoren also gilt das Investitionsprogramm.

1.2.3 Etappen zur Vorlage und Verabschiedung des Programms

Das neue Programm, das auf diese Herausforderungen antwortet, ist allerdings nicht allein sachlogisch zu erklären; es ist vielmehr ein Akt von „political leadership“, der eng mit den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 und mit der daraus folgenden Wahl des neuen Kommissionspräsidenten, Jean-Claude Juncker, verbunden ist. Juncker ergriff die Initiative schon als Kandidat für seine Wahl an die Spitze der Kommission, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, bei seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 15. Juli 2014. Hier bereits eröffnete er die Perspektive auf „sein“ Programm und Projekt: „Standortsicherung braucht Wachstum – nicht schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme, die zu Strohfeuern führen und die auf Dauer keine Arbeitsmarktwirkung zeigen. Was wir brauchen ist ein nachhaltiges Wachstum über Jahrzehnte. Wir brauchen ein anspruchsvolles Arbeits-, Wachstums-, Investitions- und Wettbewerbsfähigkeitspaket. Wieso brauchen wir das? Weil wir viele Menschen in Europa wieder zurück nach Europa, zurück in die Mitte des Lebens, holen müssen. Wachstumspakete, Wettbewerbsfähigkeitspakete, Investitionsprogramme haben nur ein Ziel: die Menschen in die Mitte der Gesellschaft zurückzubringen. [...] Ich hätte gerne, dass wir in den

⁶⁵ Ebd., wie auch der Beleg für den Vergleich zwischen europäischem und amerikanischem Investitionsniveau.

nächsten drei Jahren 300 Mrd. EUR an öffentlichen und vor allem privaten Investitionen mobilisieren.“⁶⁶

Als Juncker am 22. Oktober, wiederum vor dem Europäischen Parlament, um die Zustimmung zu seiner Besetzung der Kommission bat, konnte er bereits kämpferischer auftreten, nun mit der Legitimation des gewählten Kommissionspräsidenten: „Ich hatte im Juli versprochen, ich würde ein 300 Milliarden Euro schweres Investitionspaket vorlegen. Investitionen sind lebenswichtig für die europäische Volkswirtschaft und für die Menschen, die in Europa leben und arbeiten. Europa leidet zurzeit an einem starken Investitionsrückgang von über 20% im Schnitt – im direkten Vergleich mit dem Vorkrisenjahr 2007, 36% Investitionsrückgang im Portugal, 64% Investitionsrückgang in Griechenland. Volkswirtschaften, in denen nicht investiert wird, können nicht wachsen. Und Volkswirtschaften, die nicht wachsen, können keine Beschäftigung sicherstellen. Dieses Investitionsprogramm liegt mir sehr am Herzen. Ich möchte hier in aller Deutlichkeit sagen, dass alle Versuche, die inzwischen selbstverständlich gestartet wurden, um mich von diesem Vorhaben abzubringen, nicht fruchten werden: ich werde dieses Investitionsprogramm vorlegen. Dieses Investitionsprogramm kann nicht durch weitere Schulden finanziert werden. Wir müssen dafür Sorge tragen, dass durch intelligentes Einbringen öffentlicher Geldmittel, Privatinvestitionen angekurbelt werden. Die Wirtschaft muss wissen, dass auch sie eine Aufgabe in der Gesellschaft zu erfüllen hat. Nicht nur Staaten sind für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zuständig, sondern die Wirtschaft ist mitverantwortlich ihren Teil zu leisten.“⁶⁷

Das Programm lag dann vollständig ausgearbeitet am 26. November vor, unter dem Titel „Eine Investitionsinitiative für Europa“.⁶⁸ Auf dieses Dokument wird zurückzu-

66 Jean-Claude Juncker: Ein neuer Anfang für Europa, Rede vom dem Europäischen Parlament am 15. Juli 2014; file:///Users/hartmutmarhold/Downloads/SPEECH-14-567_DE.pdf (11.3.2015). Auch die Modalitäten hatte Juncker bereits zu diesem Zeitpunkt konzipiert, vor allem die Rolle der Europäischen Zentralbank, bei deren Präsidenten, dem deutschen (liberalen) Diplomaten Werner Hoyer er sich zuvor versichert hatte, ob der Hebelfaktor von 15 (15mal so viel Investitionssumme wie öffentliche Mittel) realistisch sei. In den am gleichem Tag veröffentlichten „Politischen Leitlinien“ der neuen (zukünftigen) Kommission, unter dem Titel „Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel“ werden fast die gleichen Formulierungen verwendet (von Nuancen abgesehen, wie z.B. dass dort von „bis zu 300 Mrd. €“ die Rede ist; S. 4 des 14-seitigen Textes).

67 Jean-Claude Juncker: Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, 22.10.2014; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_de.htm (11.3.2015). Die Bemerkung, man habe ihn von seinem Programm abbringen wollen, könnte sich auf die Versuche beziehen, Juncker für die Steuervermeidung verantwortlich zu machen, die in Luxemburg in seiner Amtszeit als Premierminister möglich war; in der Tat wurde versucht, ihn als Kommissionspräsidenten unmittelbar nach Amtsantritt zu destabilisieren.

68 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN> (11.3.2015). Das Dokument hat die Form einer „Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen und die Europäische Investitionsbank“ und ist 23 Seiten lang. Eine

kommen sein, es präzisiert den Plan weiter, es ist die Geschäftsgrundlage für die Umsetzung des gesamten Projekts.

Wie von Juncker gewünscht, stellte sich der Europäische Rat am 18. Dezember 2014 voll und ganz hinter seinen Plan; in den Schlussfolgerungen wird das Thema an erster Stelle behandelt und dabei ganz im Sinne des Kommissionspräsidenten formuliert:

„I. Förderung von Investitionen in Europa.

1. Die Förderung von Investitionen und die Behebung von Marktversagen in Europa sind eine zentrale politische Herausforderung. Die neue Schwerpunktsetzung auf Investitionen wird im Verbund mit der Entschlossenheit der Mitgliedstaaten, die Strukturreformen intensiv voranzutreiben und weiterhin eine wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu betreiben, das Fundament für Wachstum und Beschäftigung in Europa legen. Der Europäische Rat

1. a) fordert die Einrichtung eines Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) in der EIB-Gruppe, um im Zeitraum 2015 bis 2017 einen Betrag von 315 Mrd. Euro für neue Investitionen zu mobilisieren.“⁶⁹

Bemerkenswert an der Formulierung des Europäischen Rates – und relevant für die eine der beiden Leitfragen dieser Arbeit (nach der neoliberalen Qualität der Krisenpolitik) ist vor allem, dass hier offen von „Marktversagen“ die Rede ist und dass darin eine „politische Herausforderung“ liegt – d.h. dass die Märkte nicht allein (wie die pure neoliberale Doktrin postuliert) die Probleme lösen können, sondern dass der Politik die Aufgabe zukommt, dann einzugreifen, wenn Marktversagen vorliegt.

Danach konnte die Arbeit an der Umsetzung des Programms beginnen, und auch dabei verlor die Juncker-Kommission keine Zeit. Bereits am 13. Januar 2015 legte sie ihren „Vorschlag [...] für eine Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Fonds für strategische Investitionen⁷⁰ vor, der vom Ecofin-Rat am 10. März gebilligt wurde.⁷¹

sechsstufige Kurzfassung publizierte die Kommission am gleichen Tag als „Pressemitteilung“; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2128_en.htm (11.3.2015).

69 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/146422.pdf (11.3.2015).

70 Englischer Text des 45-seitigen Verordnungsvorschlags (unter dem Titel „Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Fund for Strategic Investments and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013; COM(2015) 10 final, 2015/0009 (COD); http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efs_i_en.pdf (11.3.2015); ungeklärt bleibt auch hier noch die Frage nach den Entscheidungsverantwortlichkeiten, der „governance“ des Fonds.

71 Pressemitteilung der Kommission: <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/ecofin/2015/03/10/> (12.3.2015; mehr Dokumente zu diesem Zeitpunkt noch nicht online); vgl. das österreichische „Wirtschaftsblatt“ vom 11. März 2015: „De facto im Eilverfahren haben die EU-Finanzminister am Dienstag das milliardenschwere Investitionsprogramm von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker gebilligt. Der Zuschlag für Projekte müsse rein auf der Qualität beruhen und dürfe nicht politisch getroffen oder geografisch zugeteilt werden, sagte der zuständige Kommissionsvizepräsident, Jyrki Katainen. Mehrere Minister betonten diesen Grundsatz, weil ansonsten kein privates Kapital angezogen werde. Der Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) müsse als Bank für Privatinvestoren wahrgenommen werden, er-

Am 28. Mai schließlich einigten sich Rat und Parlament auf den Gesetzestext der Verordnung, die am 25. Juni im Parlament verabschiedet werden und nach ihrer Inkraftsetzung den Fonds in den Stand versetzen soll, ab dem Sommer operativ tätig zu werden.⁷²

1.2.4 Essentials des Programms

Das Programm zielt im Wesentlichen darauf ab, 315 Mrd. € an Investitionen in der Realwirtschaft zu mobilisieren. Davon sollen 240 Mrd. für „strategische Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Breitband- und Energienetze und Verkehrsinfrastruktur vor allem in Industriegebieten), in Bildung, Forschung und Innovation sowie in die Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz“⁷³ bereitgestellt werden, die übrigen 75 Mrd. € für Investitionen Kleiner und Mittlerer Unternehmen. Das Programm soll ab Mitte 2015 realisiert werden und bis 2017 laufen.

Neben diesem Hauptschwerpunkt gibt es noch zwei weitere. Der erste dieser beiden ist für die Frage der politischen Steuerung oder „Lenkung“ (in der Programm-Diktion) von besonderer Relevanz: „Die zweite Komponente des Investitionsprogramms sieht gezielte Initiativen vor, mit denen sichergestellt wird, dass die mobilisierten zusätzlichen Finanzmittel für Investitionen den Bedürfnissen der Realwirtschaft entsprechen. Das bedeutet, dass zusätzliche öffentliche und private Gelder in tragfähige Projekte mit einem echten Mehrwert für die europäische soziale Marktwirtschaft fließen müssen. Dies gilt für den neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, stellt aber darüber hinaus eine Herausforderung für Europa als Ganzes dar.

Hauptzweck dieser Programmkomponente ist es, einen grundlegend neuen Ansatz für die Identifizierung und Vorbereitung großer Investitionsvorhaben in Europa einzuführen, indem die Art und Weise verbessert wird, wie private Investoren und öffentliche Stellen an Investitionsvorhaben herangehen und sich einschlägige Informationen verschaffen. Dies geht Hand in Hand mit der Frage, wie Projekte in einem Umfang von 300 Mrd. EUR ermittelt werden können, die potenziell von der Erschließung

klärte Katainen. Nur der Athener Finanzminister, Yanis Varoufakis, wollte das nicht ganz wahrhaben und regte vergeblich eine Art Griechenland-Klausel an, die dorthin gewisse Investitionen kanalisieren sollte.“ <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/4682389/Junckers-Investitionspaket-nimmt-erste-grosse-Hurde> (11.3.2015).

72 Vgl. Erklärung der EU-Kommission vom 28. Mai 2015: „Die Kommission nahm den Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) am 13. Januar an. Die Mitgliedstaaten billigten ihn einstimmig am 10. März, und das Europäische Parlament stimmte am 20. April im Ausschuss darüber ab. Es wird jetzt damit gerechnet, dass die Finanzminister die Verordnung am 19. Juni im Rat (Wirtschaft und Finanzen) annehmen und dass das Europäische Parlament am 25. Juni im Plenum darüber abstimmt, so dass der EFSI wie geplant im September operativ werden kann.“ Der Text der 47 Seiten langen Verordnung ist verfügbar auf der EurLex-Seite http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73d88c1b-9bd8-11e4-872e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (12.6.2015).

73 Vgl. Anm. 21, dort S. 10 (Abschnitt 2.2), im folgenden „Juncker-Plan“ genannt.

zusätzlicher Investitionsmittel profitieren könnten (erste Programmkomponente), geht jedoch deutlich darüber hinaus.“ Mit anderen Worten, es geht um die Frage, wie anstelle der Allokation von Ressourcen, die die Märkte nach ihren Funktionsregeln vornehmen, nun (wieder) politische Kriterien die Oberhand gewinnen können – in der Tat ein „grundlegend neuer Ansatz“, jedenfalls im Vergleich zu der von der neoliberalen Doktrin geprägten Generation seit dem Ende der 70er Jahre, seit Ronald Reagan und Margaret Thatcher. Mit diesem „grundlegend neuen Ansatz“ ist der Anspruch verbunden, das Verhältnis zwischen Ökonomie und Politik umzukehren, den Primat der Politik (wieder)herzustellen.

Zwar zeigt sich diese Absicht nicht erst in den Lenkungs-Instrumenten, die der Juncker-Plan entwirft, sondern schon in seinem ersten und Hauptschwerpunkt – der politisch initiierten Investitionstätigkeit –, aber von großer Bedeutung ist dennoch das Instrumentarium zur Umsetzung und Gewährleistung der Lenkung. „Damit Investitionen getätigt werden, bedarf es dringend unabhängiger und transparenter Gutachten, die die Bestätigung dafür liefern, dass ein Projekt wirtschaftlich tragfähig ist und es insbesondere allen rechtlichen und administrativen Anforderungen genügt. Mehr Transparenz und ein besseres Verständnis der Risiken werden dazu beitragen, private Investitionen anzuziehen und zu mobilisieren.“ (S. 13) Solche Gutachten, Bestätigungen und Risikoabschätzungen sollen auf „das bereits in der Kommission, der EIB, den nationalen Förderbanken und den für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zuständigen Verwaltungsbehörden vorhandene Wissen“ zurückgreifen können, also wohl mit Beamten aus diesen Institutionen gebildet werden. „Zu diesem Zweck soll eine zentrale Anlaufstelle für alle Fragen im Zusammenhang mit einer technischen Unterstützung geschaffen werden. Diese Stelle soll in Form einer ‚Plattform für Investitionsberatung‘ eingerichtet werden“ (S. 13f.) Die langfristige Perspektive verstärkt, verstetigt und institutionalisiert diese politische Investitionssteuerung noch einmal: Die „Plattform“ solle „mit der Zeit zu einem europäischen Zertifizierungssystem für tragfähige Investitionsvorhaben führen, die bestimmten Kriterien genügen. In der Folge könnte eine solche Zertifizierung von der EIB und den nationalen Förderbanken genutzt werden, um private Investoren zu gewinnen. Dies wäre insofern nützlich, als damit ein aussagekräftiges ‚Glaubwürdigkeitslabel‘ für europäische Investitionsvorhaben geschaffen würde.“ (S. 14).

Schließlich soll die gesamte Gesetzgebung und das Verwaltungshandeln an die neuen Erfordernisse angepasst, effizienter, transparenter gemacht werden. Dabei tauchen erneut Schlüsselbegriffe neoliberaler Doktrin in sehr spezifischer Weise auf: Es geht um eine „bessere Berechenbarkeit der Regulierung“, um einen „klaren, berechenbaren und stabilen Regulierungsrahmen“: „Dabei wird keineswegs eine Deregulierung angestrebt, sondern vielmehr eine intelligente Regulierung [...]. So gilt es, unnötige regulatorische Auflagen abzubauen und bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen, insbesondere für KMU, zu schaffen und zu gewährleisten, dass die unabdingbare Regulierung einfach, klar und zweckdienlich ist.“ (S. 15). Der Begriff „Regulierung“ wird noch mehrfach verwendet, so oft, dass er offensichtlich mit Bedacht gewählt ist – dabei hatte es in den „Politischen Richtlinien“ Junckers vom 15. Juli 2014 noch geheißen: Wir brauchen

„weniger Regulierung“ (dort S. 4); damit war in dieser Rede vor allem „Bürokratie-Abbau“ gemeint. In der Zwischenzeit muß offenbar eine begriffliche Schärfung und Klärung eingetreten sein, die die theoretische Dimension des Begriffs bewusster in seinen Gebrauch einbezieht. Mit dem Bekenntnis zu Regulierung positioniert sich die neue Kommission explizit gegen die neoliberale Doktrin, derzufolge Märkte am besten dann funktionieren, wenn sie am wenigsten reguliert sind.

1.2.5 Die Hebelidee

Dennoch kann keine Rede davon sein, dass Juncker mit seinem Ansatz einfach einen Rückfall in die keynesianisch geprägten Zeiten des „Golden Age of Capitalism“⁷⁴ plant; er setzt sich von den Rezepten der 70er Jahre ebenso entschieden ab wie vom Neoliberalismus: "Dieses Investitionsprogramm wird nicht ein Konjunkturprogramm sein, wie man es in den siebziger Jahren in einigen Mitgliedstaaten versucht hat, auf den Weg zu bringen [und, so müsste man hinzufügen, wie es auch 2008-2009 geschah ...]. Konjunkturprogramme sind Strohfeuerprogramme. Was wir brauchen, sind zielorientierte Investitionen, die mittelfristig zu mehr Wachstum führen: Investitionen, die die Kraft der europäischen Wirtschaft stärken. Es geht nicht darum, einfach Geld in die Hand zu nehmen, um den Eindruck zu erwecken, man täte etwas. Es geht darum, Geld zu mobilisieren, um gemeinsam mit dem Privatsektor mittelfristig die Wachstumskräfte und das Wachstumspotential der Europäischen Union zu stärken.“⁷⁵ Damit lehnt Juncker auch die Einordnung seines Planes in die konventionellen Politikrezepte entweder liberaler oder sozialdemokratischer Tendenz ab: Er verlangt von seinen „Kollegen“, „sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass nur eine überzogene Austerität und eine exzessive Sparpolitik automatisch zu einer Wiederbelebung der Wachstumskräfte und der arbeitsmarktbezogenen Impulse führen. Es ist umgekehrt auch nicht so, dass Defizite und hohe Schuldenstände automatisch zu Wachstum führen.“ (Ebd.)

Gegen diese veralteten Konzepte setzt Juncker seine „Hebel“-Idee, sie ist die Quadratur des Zirkels, die Auflösung des Dilemmas, dass einerseits Investition politisch in Gang gesetzt werden muß, dafür aber andererseits kaum öffentliches Geld zur Verfügung steht. „Nur“ 21 Mrd. € sollen daher aus öffentlichen Kassen kommen, fünfzehnmal so viel dagegen aus der Privatwirtschaft – die 21 Mrd. sollen als „Hebel“ fungieren, um die viel höhere Investitionssumme privater Investoren anzuziehen, zu mobilisieren und zu kanalisieren. Von den 21 Mrd. € will die Europäische Kommission selbst 16 Mrd. bereitstellen⁷⁶, wobei sich diese Summe nochmals in annähernd gleich

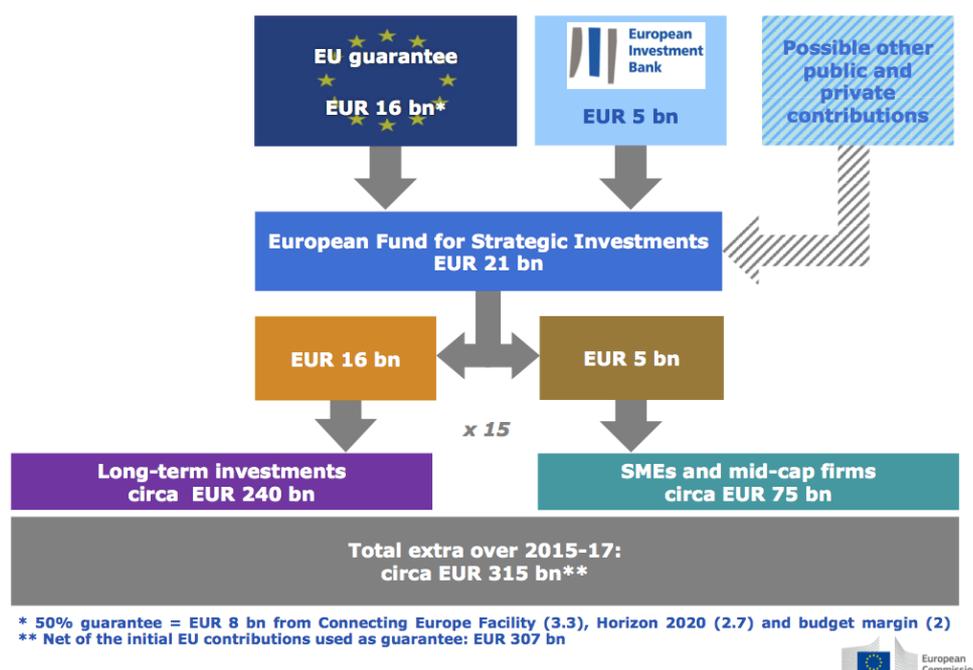
74 Stephen Marglin and Juliet Schor (eds.): *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford 1990, einer von zwei Bestsellern, die im Rückblick auf die Nachkriegsgeneration von glanzvollen Zeiten sprachen; der andere ist französisch: Jean Fourastié: *Les Trente Glorieuses (ou la révolution invisible de 1946 à 1975)*. Paris 1979.

75 Rede vom 22. Oktober 2014, vgl. Anm. 4.

76 Laut Plan soll „die EU-Garantie [...] durch vorhandene EU-Mittel aus der Flexibilitätsmarge des EU- Haushalts, aus der Fazilität „Connecting Europe“ und aus dem Programm „Horizont 2020“ aufgestockt“ werden. Juncker-Plan, S. 8.

große Anteile aufteilen läßt, die (a) aus bereits bestehenden Programmen herausgelöst bzw. (b) aus einer „Flexibilitätsmarge“ im mehrjährigen EU-Haushalt zusammenkommen sollen. Die restlichen 5 Mrd. soll die Europäische Investitionsbank beisteuern. Weitere Beteiligungen sollen durch staatliche Förderbanken oder private Investoren bereitgestellt werden, wobei die staatlichen Beteiligungen an der Investitionssumme nicht auf den Schuldenstand des jeweiligen Staates angerechnet werden soll – eine besonders flexible Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die die Beteiligung am Investitionsprogramm natürlich erleichtert.⁷⁷

Where will the money come from?



Völlig neu ist die Hebel-Methode nicht (aber was ist schon „völlig neu“ ...?). Insbesondere hat die Europäische Investitionsbank bereits positive Erfahrungen mit ihr gemacht. Die Hoffnung auf den Erfolg der Hebelwirkung beruht im Wesentlichen auf folgenden Überlegungen: Zum einen sollen die öffentlichen Mittel überwiegend als Garantien, als vertrauensbildende Begleitung, Versicherung der privaten Investoren dienen – letztere können sich darauf verlassen, dass im schlimmsten Fall die öffentlich Beteiligten die Sicherheiten bieten, die das Risiko einer Investition immer mit sich bringt. Zudem soll die professionelle Risikoabschätzung, die die Kommission mit der Europäischen Investitionsbank vornehmen will, Unsicherheit der privaten Investoren verringern und Vertrauen in die Tragfähigkeit und Rentabilität der Investitionen schaffen. „Risikotragfä-

77 Quelle der Graphik: http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/invest_in_europe_en.pdf (11.3.2015); auch im Juncker-Plan vom 26. 11. 2014, dort auf S. 8.

higkeit“ und „Garantie“ sind Schlüsselbegriffe des Juncker-Plans⁷⁸, die vielfach verwendet werden, um die Hoffnung auf die Hebel-Wirkung plausibel zu machen.

1.2.6 Umsetzung

Die Europäische Kommission will das Investitionsprogramm nicht selbst, jedenfalls nicht allein „verwalten“ – überhaupt wäre „verwalten“ wohl nicht der richtige Begriff für den neuartigen Ansatz. Vielmehr bedient sich die Kommission der Europäischen Investitionsbank, die, ihrem Mandat entsprechend, natürlich auch in der Vergangenheit bereits Investitionen initiiert und gefördert hat. Mit dieser Konstellation – eine Förderbank als Manager des Investitionsprogramms – trägt die Kommission der Konzeption wohl am besten Rechnung, der zufolge die Politik die Investitionen „nur“ generieren und lenken, nicht aber aus eigenen Mitteln bestreiten soll. Eine Förderbank in öffentlicher (europäischer) Trägerschaft ist sozusagen auf halbem Wege zwischen Politik und Wirtschaft angesiedelt. Dabei sollen die (erhofften) 315 Mrd. € allerdings nicht einfach in die traditionelle Fördermasse der EIB einfließen; vielmehr soll für das Programm ein eigener Fonds, der „Europäische Fonds für strategische Investitionen“ (EFSI) eingerichtet werden. Auf der anderen Seite soll dieser Fonds zwar eine eigene Leitungsstruktur haben, aber keine eigene Institution sein (anders als ESFS oder ESM); der Fonds soll unter dem Dach der EIB angesiedelt sein.

In der Absicht, das Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft neu zu definieren, in dem Plan, die Investitionen politisch zu lenken, aber von privaten Investoren (weitgehend) finanzieren zu lassen, in der Lokalisierung des EFSI „auf halbem Wege“ zwischen Kommission (Politik) und EIB (Wirtschaft) deutet sich eine Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft an, die zu Konflikten Anlaß gab; das ist angesichts des innovativen „settings“ auch nicht überraschend. Genau hier, in der Leitungsstruktur des EFSI, treffen Politik und Wirtschaft aufeinander, genau hier begegnen sich die unterschiedlichen Kriterien für die Auswahl der zu fördernden Projekte. Während die Kommission die „strategische“ Ausrichtung der Investitionsförderung im Blick hat und damit eine gemeinwohlorientierte, eben politische Perspektive anvisiert, sollte nach Auffassung der EIB die Auswahl der Projekte allein nach ihrer Wirtschaftlichkeit vorgenommen werden, von einem Investitionsausschuß, der aus „Fachleuten“ besteht, die die beantragten Projekte danach beurteilt, ob sie privaten Investoren – die nicht das Gemeinwohl, sondern ihre (legitimen) Rentabilitätskriterien vor Augen haben – attraktiv genug für Investitionen erscheinen. Dass sich daraus gerade hier, in der „governance“ des EFSI, und noch genauer: in seinem Investitions- oder Lenkungsausschuß, ein Zielkonflikt ergibt, liegt auf der Hand. Ebenso wenig kann es überraschen, dass der Präsident der EIB, Werner Hoyer, darunter besonders litt: „Daneben seien Führung und Verantwortlichkeiten (Governance) ungelöst, beklagte er [Ende Februar 2015; Anmer-

78 Die bereits zitierte EFSI-Verordnung bezeichnet den Fonds insgesamt auch als „Garantiefazilität“ (Art.1, Abs 2, a); vgl. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73d88c1b-9bd8-11e4-872e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (12.6.2015).

kung HM]. Ziel sei, dass die Investitionsoffensive einfach, klar, transparent und rasch umsetzbar sein soll. ‚Was in den Texten bisher herausgekommen ist, beschreibt das genaue Gegenteil‘, sagte Hoyer. ‚Da werden natürlich Machtspielchen gespielt‘, beschrieb er die Debatten. Der Präsident der Europäischen Investitionsbank (EIB) beharrte darauf, dass die wirtschaftliche Beurteilung von Projekten, die im Rahmen des Programms angegangen werden sollen, bei seiner Bank liegen sollte.“⁷⁹

Am 24. Juni 2015 hat das Europäische Parlament, als letzte Etappe im Gesetzgebungsprozeß, den schon zuvor erreichten interinstitutionellen Kompromiß gebilligt. Noch einmal zeigten die Kommentare der beiden Ko-Berichtersteller des zuständigen Ausschusses das bekannte Dilemma: Während der portugiesische EVP-Abgeordnete José Manuel Fernandes darauf hinwies, dass „jede politische Einflussnahme auf das Auswahlverfahren des [zu fördernden] Projekte vermieden“ werden soll, bestand der deutsche S&D-Abgeordnete Udo Bullmann darauf, dass „es ‚Investitionskriterien‘ gebe, die das Ziel haben, die Fondsmittel für zukunftsweisende Sektoren zu mobilisieren“, mithin politisch zu steuern.⁸⁰

79 So die Berichterstattung von euractiv nach einem Vortrag Hoyers am 27.2.2015 in Berlin; vollständig lautet der Bericht so: „Es ist furchtbar“, merkte Hoyer zum Stand der Vorbereitungen am Donnerstag in Berlin an. Es werde so viel Papier produziert, dass es schwierig sei, den Überblick zu behalten. Seine Bank soll eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung haben. Daneben seien Führung und Verantwortlichkeiten (Governance) ungelöst, beklagte er. Ziel sei, dass die Investitionsoffensive einfach, klar, transparent und rasch umsetzbar sein soll. ‚Was in den Texten bisher herausgekommen ist, beschreibt das genaue Gegenteil‘, sagte Hoyer. "Da werden natürlich Machtspielchen gespielt", beschrieb er die Debatten. Der Präsident der Europäischen Investitionsbank (EIB) beharrte darauf, dass die wirtschaftliche Beurteilung von Projekten, die im Rahmen des Programms angegangen werden sollen, bei seiner Bank liegen sollte. [...] Im Januar hatte die EU-Kommission weitere Details des Plans vorgelegt. Demnach soll ein mit Wirtschaftsfachleuten besetzter Investitionsausschuss darüber entscheiden, welche Projekte aus dem EFSI gefördert werden.“ <http://www.euractiv.de/sections/finanzen-und-wirtschaft/315-milliarden-investitionspaket-eib-chef-hoyer-warnt-vor> (11.3.2015).

80 Vgl. die Meldung der Presse-Agentur Agence Europe vom 24. Juni 2015: „Co-rapporteur du PE, José Manuel Fernandes (PPE, portugais) s'est félicité de la naissance à l'été du FEIS qui favorisera ‚une reprise économique plus forte‘ dans l'Union européenne. Le texte législatif ne prévoit pas de répartition thématique ni géographique des projets qui seront soutenus au titre du plan 'Juncker', a-t-il souligné, insistant sur les garanties apportées pour éviter justement toute politisation du processus de sélection des projets. Évoquant le lourd déficit d'investissement auquel l'UE fait face depuis la crise financière de 2008, Udo Bullmann (S&D, allemand), l'autre co-rapporteur du PE, a néanmoins rappelé que le règlement contenait des ‚critères d'investissement‘ destinés à mobiliser les moyens disponibles sur les secteurs d'activités porteurs d'avenir. À noter que le PE a aussi obtenu un droit de regard sur les orientations en matière d'investissement qui figureront en annexe du futur règlement. Au nom de la Commission européenne, le commissaire chargé de l'Investissement, Jyrki Katainen, a estimé que le FEIS contribuerait à lutter contre ‚les défaillances du marché‘.“ Inzwischen haben sich einige Mitgliedstaaten entschlossen, sich auch finanziell am EFSI zu beteiligen: „Sept pays ont d'ores et déjà annoncé qu'ils contribueraient volontairement au plan 'Juncker' via des banques publiques d'investissement: l'Allemagne (8 milliards d'euros), la France (8 milliards), l'Italie (8 milliards), la Pologne (8 milliards), l'Espagne (1,5 milliard), la Slovaquie (400 millions d'euros) et le Luxembourg (80 millions)“ (Ebd.)

In der Verordnung, die am 28. Mai dann die Zustimmung der drei Institutionen (Kommission, Rat und Parlament) fand, wird im Artikel 3 die „Leistungsstruktur“ des ESFI festgelegt. Ob diese allerdings die Ambiguität zwischen einerseits politischer (oder europäisch-volkswirtschaftlicher), andererseits (betriebs-)wirtschaftlicher Orientierung ausräumt und klärt oder ob sie diesen Zwiespalt nur spiegelt und strukturiert, ist eine offene Frage. Denn die „Leistungsstruktur“ besteht aus zwei Organen, deren Zuordnung zueinander nicht ganz eindeutig geregelt ist – einem „Lenkungsrat“, der offenbar die politischen Interessen an einer gelenkten Investitionstätigkeit verbürgen soll, und einem „Investitionsausschuß“, der die operativen Entscheidungen über die Zusage der EU-Garantie geben soll. Ein genauerer Blick auf die beiden Organe verdeutlicht die Parallelität ihrer Aufgaben:

„Die EFSI-Vereinbarung legt fest, dass der EFSI von einem Lenkungsrat geleitet wird, der in Einklang mit den in Artikel 5 Absatz 2 genannten Zielen die strategische Ausrichtung, die strategische Portfoliostrukturierung und die operationellen Grundsätze und Verfahren bestimmt, einschließlich der Investitionsgrundsätze bei Projekten, die vom EFSI gefördert werden können, und des Risikoprofils des EFSI. Der Lenkungsrat wählt seinen Vorsitzenden aus dem Kreis seiner Mitglieder.“⁸¹ Im Artikel 5 Absatz 2, auf den hier hingewiesen wird, finden sich Kriterien, denen die Kredite aus dem ESFI genügen müssen, um durch die EU-Garantie abgesichert zu werden:

- a) Infrastrukturentwicklung, u. a. in den Bereichen Verkehr (insbesondere in Industriezentren), Energie (insbesondere Energieverbundnetze) und digitale Infrastruktur,
- b) Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung, Gesundheit, Forschung und Entwicklung, Informations- und Kommunikationstechnologie und Innovation,
- c) Ausbau erneuerbarer Energien und Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz,
- d) Infrastrukturprojekte in den Bereichen Umwelt, natürliche Ressourcen, Stadtentwicklung und Soziales,
- e) Bereitstellung von Finanzmitteln für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Unternehmen, einschließlich der Risikofinanzierung von Betriebskapital.“⁸²

Die Entscheidungen werden von den Mitgliedern des Lenkungsrates einvernehmlich getroffen.

„(2) Solange der EFSI nur von der Union und der EIB alimentiert wird, wird die Zahl der Mitglieder und Stimmen im Lenkungsrat anhand der Höhe der jeweiligen Bei-

81 Vgl. nochmals den Gesetzestext auf der EurLex-Seite: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73d88c1b-9bd8-11e4-872e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (12.6.2015).

82 Ebd.; die in Art.1 Absatz 1 genannten Unternehmen sind die folgenden: Der EFSI soll „für Unternehmen mit bis zu 3000 Beschäftigten einen besseren Zugang zu Finanzmitteln zu gewährleisten, wobei der Schwerpunkt auf kleinen und mittleren Unternehmen liegt.“ (ebd.).

träge in Form von Barmitteln oder Garantien bestimmt. Der Lenkungsrat trifft seine Entscheidungen einvernehmlich.

(3) Wenn andere Parteien der EFSI-Vereinbarung gemäß Artikel 1 Absatz 2 beitreten, richtet sich die Zahl der Mitglieder und Stimmen im Lenkungsrat nach der Höhe der Beiträge, die die jeweiligen Parteien in Form von Barmitteln oder Garantien leisten. Die in Absatz 2 genannte Zahl der Mitglieder und Stimmen von Kommission und EIB wird entsprechend Neuberechnet.“

Demgegenüber gibt es auch einen „Investitionsausschuß“, mit anderer Orientierung, wie der gleiche Artikel 3 festlegt: „Die EFSI-Vereinbarung sieht für den EFSI einen Investitionsausschuss vor, dessen Aufgabe darin besteht, potenzielle Maßnahmen anhand der Investitionsgrundsätze des Fonds zu prüfen und die Bereitstellung der EU-Garantie für Maßnahmen im Sinne von Artikel 5 unabhängig von ihrem geografischen Standort zu genehmigen. Der Investitionsausschuss setzt sich aus sechs unabhängigen Experten und dem geschäftsführenden Direktor zusammen.“

Neben der Zusammensetzung der beiden Gremien sind die Formulierungen entscheidend, die die Entscheidungskompetenzen beider gegeneinander abgrenzen, und es ist fraglich, ob diese Abgrenzung hinreichend klar ist, um auszuschließen, dass es in der Praxis zu Konflikten um die Finanzierung eines Projekts kommt. Eine politische, öffentliche und wissenschaftliche (zunächst sicher juristische) Analyse und Debatte dieses Brennpunktes zwischen Politik und Wirtschaft steht noch aus.⁸³

1.2.7 Vorläufige Einschätzung der Investitionsinitiative im Hinblick auf die Leitfragen der Arbeit

Durch die Aufgaben, die das Investitionsprogramm der Europäischen Investitionsbank zuweist, werden ihr eigentlich Funktionen einer privaten Bank übertragen, zumindest in dem Sinne, dass sie die privaten Banken (und andere Finanzinstitute, aber Banken sollten in den Realwirtschaften doch vor allem die Aufgabe haben, Unternehmen Kredite zur Verfügung zu stellen) hinter sich herzieht in die Richtung, die die Politik für die richtige hält, nämlich strategisch wichtige Investitionen vorzunehmen. Mit dieser Strategie, den „Geschäfts“-Banken durch die Führungsrolle einer öffentlichen Bank den Weg zu weisen, wird in gewisser Weise das neoliberale Credo, die Märkte (auch die Finanzmärkte) würden ohne öffentliche Hilfe, „Lenkung“ oder gar Verstaatlichung allein die besten Lösungen finden, ad acta gelegt. Zwar werden den Privatbanken keine verbindlichen Regeln auferlegt, und noch weniger werden sie verstaatlicht – aber eine

83 Vgl. zur Leitungsstruktur des EFSI auch die Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes vom 15. April 2015, der in drei Absätzen (6 bis 8) den Zwiespalt zwischen den beiden genannten Orientierungen ebenfalls benennt: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015AA0004&from=EN> (12.6.2015). Das Problem ist auch in einer „Kleinen Anfrage“ mehrerer oppositioneller Bundestagsabgeordneter aufgeworfen und von der Bundesregierung beantwortet worden (Deutscher Bundestag Drucksache 18/4401 18. Wahlperiode 23.03.2015), ohne dass eine eindeutige Lösung erkennbar wäre: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/044/1804401.pdf> (12.6.2015).

staatliche Bank interveniert auf eine Weise im Markt, die die Marktbedingungen zugunsten der staatlich gewünschten Allokation von Ressourcen (Investitionen) beeinflusst und Investoren einen Wettbewerbsvorteil einräumt, den die Märkte allein nicht schaffen würden. Das ist eine subtilere Form von politischer Investitionslenkung als der Zwang mittels Gesetzen (oder Verstaatlichung), aber nichtsdestoweniger eine Übernahme von Verantwortung und „leadership“ für die wirtschaftliche Entwicklung durch „den Staat“ („die Politik“, in diesem Fall die EU) und kommt einer Entmachtung des Marktes gleich. Der Unterschied zu früheren Strategien staatlicher Wirtschaftslenkung liegt allerdings darin, dass die Politik (die EU, die Europäische Kommission) sich der Marktmechanismen bedient, um diese Lenkung auszuüben, eben indem sie Anreize für den Fluß von Finanzströmen setzt (durch die Garantien und in kleinerem Maßstab – genauer gesagt im Maßstab 15:1 – durch Mitfinanzierung) und dann die Marktteilnehmer diesen Anreizen folgen lässt. Darin liegt der gelegentlich beschworene „Paradigmen-Wechsel“ in der Kommissions-Strategie: in der Entschlossenheit, die wirtschaftliche Entwicklung, in diesem Fall konkret die Investitionstätigkeit (aber damit auch die gesamte Wachstumsentwicklung) nicht mehr den Mechanismen der Märkte allein zu überlassen, sondern selbst in die Hand zu nehmen, unter intelligenter Nutzung der Verhaltensweisen der Marktteilnehmer selbst.

Die Kombination von politischer Steuerung und marktkonformer Umsetzung hat Auswirkungen auf die Auswahl der zu fördernden Projekte und macht es schwierig, die Kriterien zu definieren, nach denen sie ausgewählt werden sollen. Der Kommissionspräsident hat natürlich eine politische Vision der Auswahl: Es soll um „strategische“ Investitionen gehen, die Schwerpunkte wurden genannt – dorthin soll die Investitionstätigkeit gelenkt werden, das liegt im Gesamtinteresse der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft. Der Präsident der Europäischen Investitionsbank dagegen, der die Umsetzung zu verantworten hat, der sich mithin für die Rentabilität verbürgen soll, der die Überlebensfähigkeit der Projekte mit Garantien absichern soll – er muß, wie er selbst mehrfach betont, „unpolitisch“ entscheiden, welche Projekte gefördert werden. „Unpolitisch“ heißt nichts anderes als nach unternehmerischen Kriterien, zu denen eben in erster Linie Rentabilität und Sicherheit zählen, nicht aber das europäische Gemeinwohl, das der Kommissionspräsident im Auge hat. Das muß nicht unbedingt und in jedem Fall zum Konflikt über die Opportunität einer Förderung führen, es sind aber doch zwei Gesichtspunkte, die unterschiedliche Prioritäten setzen und deshalb möglicherweise, ja wahrscheinlich immer wieder zu divergierenden Einschätzungen führen: Projekte, in die zu investieren lukrativ erscheint, die versprechen, Gewinne abzuwerfen, könnten durchaus nach den Kriterien der EIB die Förderung verdienen – sie können aber zugleich in Wirtschaftssectoren oder Regionen/Mitgliedstaaten angesiedelt sein, die den Schwerpunkten des Kommissionsprogramms nicht entsprechen, die womöglich auch Arbeitsplätze nicht schaffen, sondern erübrigen, die womöglich die regionale Asymmetrie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit innerhalb der EU noch vergrößern statt ihr entgegenzuwirken ...

Vermutlich liegt in dieser potenziellen Divergenz der Auswahlkriterien für zu fördernde Projekte die tiefere Ursache dafür, dass die Entscheidungsstrukturen des „Euro-

päischen Fonds für strategische Investitionen“ Gegenstand von heftigen Auseinandersetzungen sind. Es geht darum, wer das Sagen hat bei der Auswahl der Projekte, und in wessen Namen entschieden wird: im Namen des – abgekürzt gesprochen – europäischen Gemeinwohls oder im Namen der Wirtschaftlichkeit?

2. Maßnahmengruppe „Rettungsschirme“

2.1 „€Rettungsschirme“, erste Generation: Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF, European Financial Stability Facility) und Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM)

Wie konnte es dazu kommen, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone sich dazu entschließen mußten, einzelnen unter ihnen durch „Rettungsschirme“, durch die Aufbietung von Hunderten von Milliarden von Euro, vor dem Staatsbankrott zu bewahren?

Zur Erinnerung an die Lage nach dem Ausbruch der Krise: Einzelne € Mitgliedstaaten gerieten an den Rand des Zusammenbruchs, nachdem die Finanzkrise (2008) eine allgemeinere Wirtschaftskrise (2009) verursacht hatte, der die europäischen Staaten mit z. T. enormen Stützungsmaßnahmen begegneten. Diese Maßnahmen (weitgehend zusammengefasst im „Europäischen Konjunkturprogramm“, das noch 2008 verabredet wurde) hatten zum Ziel, durch staatlich finanzierte Maßnahmen einen Zusammenbruch der Wirtschaft (und Massenarbeitslosigkeit) zu vermeiden. Aber das war nur der eine Grund für den dramatischen Anstiege der Staatsverschuldung – der andere war die Rettung vieler Banken vor dem Bankrott, eine offenbar auch unvermeidliche Maßnahme, weil andernfalls die Pleite der betroffenen Banken weiter Teile oder gar das ganze Finanzierungssystem des Bankensektors und der Realwirtschaft in den Abgrund gerissen hätte. „Im Zeitraum von Oktober 2008 bis Dezember 2012 wurden Beihilfen in Form von Rekapitalisierungen und Maßnahmen für wertgeminderte Aktiva in einer Höhe von insgesamt 591,9 Mrd. EUR, entsprechend 4,6 % des BIP der EU 2012 (Zahlen der Kommission), genehmigt. Bei Berücksichtigung der geleisteten Garantien beläuft sich diese Zahl für den Zeitraum 2008-2010 auf 1,6 Billionen EUR bzw. 13 % des BIP der EU (Zahlen der Kommission).“⁸⁴ Demgegen-

84 Europäische Kommission: Pressemitteilung Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum; 15. April 2014 http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf (2.12.2014); vgl. auch den Abschnitt zur Bankenunion im Kapitel Finanzmarktregulierung. Auch die „Analytische Note“ von Jean-Claude Juncker zur Vorbereitung des zweiten „Vier-Präsidenten-Berichts“ (oder jetzt fünf ...?) vom Februar 2015 erinnert in ihrem historischen Rückblick auf die Krisenentwicklung noch einmal an diesen Faktor: „Als Banken, die man aufgrund ihrer systemischen Bedeutung nicht scheitern lassen durfte, in finanzielle Schieflage gerieten und bei ihren Regierungen um Hilfe ansuchten, konnte die Stabilität des Bankensystems nur gewährleistet werden, indem die öffentlichen Haushalte der betreffenden Länder belastet und eine höhere finanzielle Fragmentierung in Kauf genommen wurden. In diesen Ländern entwickelte sich die Bankenkrise deshalb schnell zu einer Staatsschuldenkrise mit unmittelbaren Folgen für die Realwirtschaft.“ Jean-Claude Juncker: Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet. Analytische Note; Informelle Tagung des Europäischen Rates, 15. Februar 2015, S. 3 (Jean-Claude Juncker: Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet. Analytische Note; Informelle Tagung des Europäischen Rates, http://ec.europa.eu/priorities/docs/analytical_note_de.pdf; n dem für die Krisengeschichte sehr informativen Abschnitt „2. Ein Blick zurück: Die vielfältigen Ursachen der Krise“). Während aller-

über wurden bekanntlich „nur“ rund 200 Mrd. € für das „Europäische Konjunkturprogramm“ aufgebracht.

Allein Deutschland hat dabei rund 400 Mrd. € an zusätzlichen Staatsschulden aufgenommen und investiert, die deutsche Staatsverschuldung ist dabei von rund 65% des BIP (schon das liegt über dem nach dem Maastrichter Vertrag/dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubte Limit von 60%) auf über 80% angestiegen. Andere Länder, wie Griechenland ((Staatsverschuldung bei Beginn der Krise rund 110% des BIP), haben sich dabei derart überschuldet, dass es unsicher erscheinen konnte, ob sie langfristig in der Lage sein würden, diese Schulden zurückzuzahlen. Die (amerikanischen) Rating-Agenturen haben dabei eine wichtige Rolle gespielt, indem sie die Rückzahlungsfähigkeit der betroffenen Staaten negativ bewertet und damit die Zinsen für Kreditaufnahme am Kapitalmarkt noch oben getrieben haben.

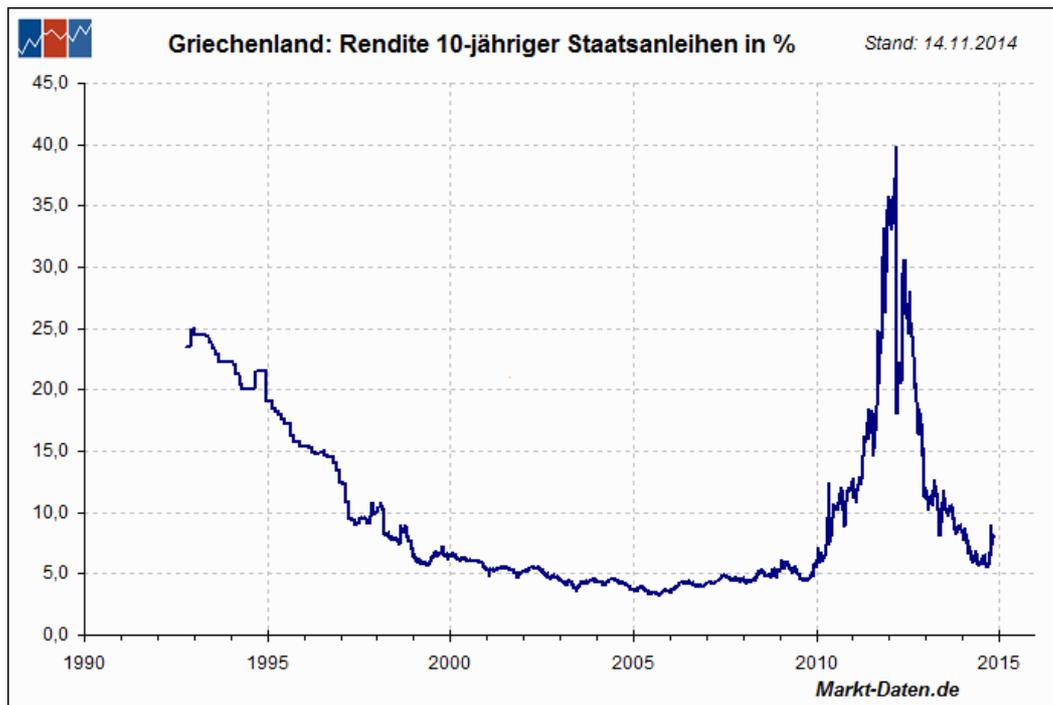
Diese Lage haben die Geldgeber, vor allem aber Spekulanten, auf den Finanzmärkten ausgenutzt, um von den Staaten, deren Rückzahlungsfähigkeit fraglich erscheinen konnte, ungewöhnlich hohe Zinsen zu verlangen (teilweise bis über 15%). Betroffen von diesen im wörtlichen Sinne unerträglich hohen Refinanzierungskosten waren Griechenland, Spanien, Portugal, zeitweilig auch Italien und Irland und Zypern.⁸⁵ Dadurch ist für diese Staaten die Aufnahme der Kredite, die sie für ihre Defizitfinanzierung brauchten, so gut wie unerschwinglich geworden. Teilweise konnten sie gar keine Kredite mehr am Finanzmarkt mobilisieren.

Die entsprechende Graphik („Griechenland: Rendite 10-jähriger Staatsanleihen in %“)⁸⁶ macht am Beispiel Griechenland anschaulich, welche dramatische, untragbare Zinsentwicklung die Absicherung gefährdeter Staaten gegen die Finanzmärkte die Begründung eines europäischen „Rettungsschirmes“ unumgänglich machte.

dings in diesem Abschnitt die Staatsschuldenkrise ausschließlich auf die Kosten der Bankenrettung zurückgeführt wird, erkennt die „Analytische Note“ eine Seite weiter die doppelte Ursache (Bankenrettung plus Konjunkturprogramme) an: „Als sich erste spürbare Folgen der Krise im Euro- Währungsgebiet zeigten, griffen die Mitgliedstaaten mit umfangreichen Konjunkturpaketen und mit Kapitalspritzen der öffentlichen Hand für ihre Bankensysteme ein. Dies war im Interesse der Finanzstabilität und zur Abfederung der Folgen der Krise erforderlich, führte aber in vielen Ländern auch dazu, dass der öffentliche Schuldenstand weit über die Maastrichter Referenzwerte anstieg.“ (Ebd., S. 4).

85 ... die beiden letzteren aufgrund einer atypischen Krisenkonstellation, die nicht durch die allgemeine Wirtschaftsleistung und Wettbewerbsfähigkeit, sondern allein durch Katastrophen im Bankensektor hervorgerufen worden war.

86 Quelle der Graphik „Griechenland: Rendite 10-jähriger Staatsanleihen in %“: <http://www.efsf.europa.eu/attachments/EFSF%20FAQ%202014-07-28.pdf>.



Dieser Rettungsschirm, die „Europäische Finanzstabilitätsfazilität“ (EFSF, englisch die gleiche Abkürzung: „European Financial Stability Facility“), ist eine privatrechtliche Kapitalgesellschaft („Société anonyme“) nach Luxemburgischen Recht, am 9. Mai 2010 von den €Staaten beschlossen und am 7. Juni in Kraft getreten. Die „shareholder“ sind die €Staaten⁸⁷, sie bilden einen Board of Directors, in dem jeweils die Vertreter der Mitgliedstaaten aus der €Gruppe Sitz und Stimme haben (für Deutschland z.B. ein Staatssekretär aus dem Bundesfinanzministerium). Managing Director (CEO) ist Klaus Regling.⁸⁸

87 Quelle des Schaubildes, das die Anteile der €Länder an der EFSF darstellt: <http://www.markt-daten.de/charts/zinsen/staatsanleihen-eu.htm>.

88 Klaus Regling, parteilos, war von 2001-2008 Generaldirektor Wirtschaft und Finanzen in der EU-Kommission, dann in der privaten Finanzwirtschaft tätig; vgl. zu seiner Person auch http://de.wikipedia.org/wiki/Klaus_Regling: „Nach überwiegender Ansicht gilt Regling als ein prinzipientreuer, unideologischer Beamter. Nach anderer Ansicht sei er ein ‚überzeugter‘, ‚knallharter Monetarist‘ und gehöre zu den ‚großen Förderern neoliberaler Positionen‘. Es wird ihm vorgeworfen, dass ‚Herr Regling verantwortlich im Finanzministerium [war], als von 1990 bis 1993 die Staatsverschuldung neue Rekorde erreichte‘ und ‚zwischen 2001 und 2008 der zuständige Verantwortliche in Brüssel war, der die griechische Finanzentwicklung zu überwachen hatte und sich dann mit den getürkten Zahlen abgefunden hatte‘. Von anderer Seite wird ihm vorgeworfen, dass er ‚entscheidend an der Aufweichung des Pakts‘ 2005 mitgewirkt hat. Selbstkritisch ist er heute der Ansicht, dass ‚[e]s ... ein Fehler [war], dass wir vor allem auf die Staatsfinanzen geschaut haben‘, denn die EU-Kommission hätte neben der staatlichen auch die private Verschuldung überwachen müssen. Er steht damit dem französischen Vorschlag einer europäischen Wirtschaftsregierung nicht fern.“

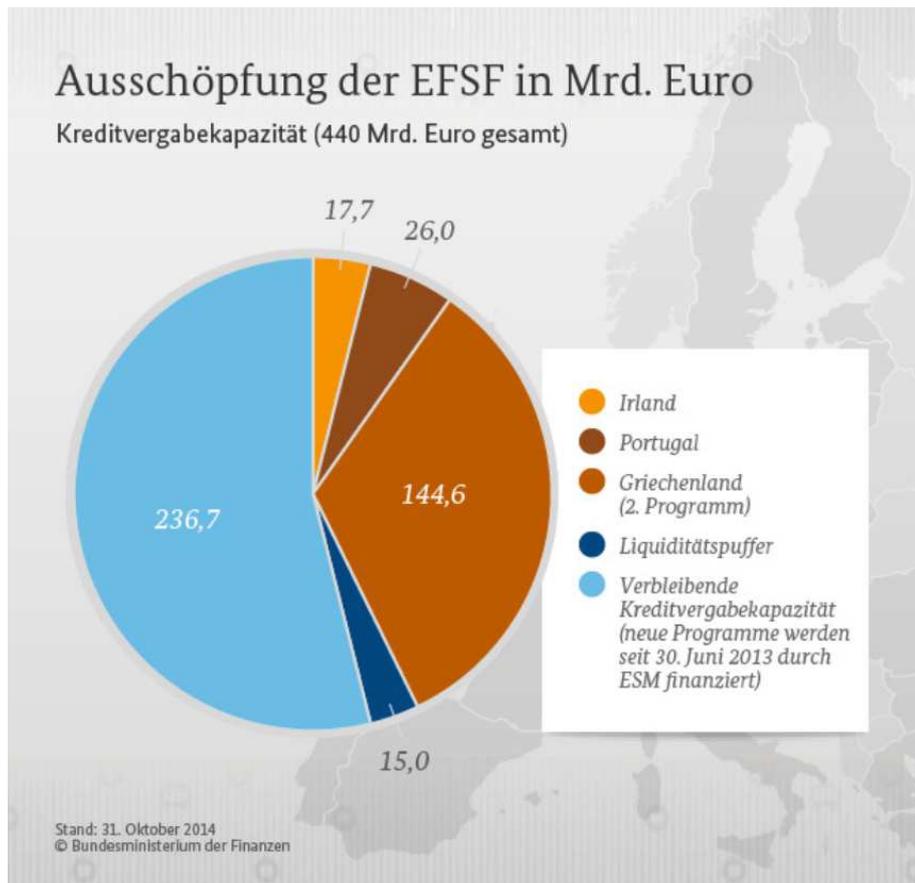
	EFSF amended contribution key* (%)
Austria	2.9869
Belgium	3.7313
Cyprus	0.00
Estonia	0.2754
Finland	1.9289
France	21.8762
Germany	29.1309
Greece	0.00
Ireland	0.00
Italy	19.2233
Luxembourg	0.2687
Malta	0.0972
Netherlands	6.1350
Portugal	0.00
Slovakia	1.0666
Slovenia	0.5058
Spain	12.7739
Total	100.00

Die EFSF wurde von den Mitgliedstaaten mit Garantien in Höhe von 780 Mrd. € abgesichert, wobei die Kreditvergabekapazität auf 440 Mrd. € beschränkt blieb. An den Garantien sind Deutschland mit rund 27% (211 Mrd.), Frankreich mit rund 20% und Italien mit knapp 18% beteiligt, die kleineren Mitgliedstaaten mit entsprechend geringeren Anteilen.⁸⁹ „Programmländer“ garantieren nicht mit (d.h. zeitweilig Griechenland, Portugal und Irland), die Anteile sind genauso proportional wie die Anteile der Mitgliedstaaten an der EZB.

Die EFSF erfüllte ihre Funktion, indem sie anstelle der betroffenen Staaten dieses Geld zu günstigeren Zinskonditionen auf dem Finanzmarkt beschaffen konnte, und zwar deshalb zu günstigeren Konditionen, weil die anderen €Länder für die Zahlungsfähigkeit der EFSF Garantien abgegeben haben. Diese anderen, die „garantierenden“ Länder haben also kein Geld gezahlt, sondern nur Darlehen an die Krisenländer gegeben und Garantien gegenüber den Marktteilnehmern abgegeben, für den Fall, dass eins der Krisenländer Bankrott gehen würde.⁹⁰

89 Quelle des Schaubildes, das die Anteile der €Länder an der EFSF darstellt: <http://www.markt-daten.de/charts/zinsen/staatsanleihen-eu.htm>.

90 Zu der von der Europäischen Kommission beigesteuerten Komponente des gesamten Rettungsschirms, dem EFSM, später in diesem Kapitel.



Die EFSF hat dann das von ihr am Kapitalmarkt eingenommene Geld an die drei betroffenen Krisenländer ausgezahlt, allerdings unter bestimmten Auflagen: Die Länder mussten Reformprogramme vorlegen, die nachweisen, dass sie dem Ziel der Sanierung ihrer Haushalte in ihrer makroökonomischen Politik uneingeschränkte Priorität einräumen würden, um so wieder selbst (zu erträglichen Zinsen) Geld am Kapitalmarkt aufnehmen zu können.⁹¹

Diese Reformprogramme hatten (und haben weiterhin) Vorgaben zu entsprechen, an deren neoliberaler Ausrichtung schon deshalb wenige Zweifel angebracht sind, als sie weitgehend vom IWF mit diktiert wurden. Ein Blick in die „Frequently Asked Questions“ (FAQ) der EFSF-Homepage gibt über diesen Zusammenhang, die „Konditionalität“ zwischen Reformprogrammen und Finanzhilfen (in Form von Krediten) prägnant Auskunft:

„Section C – Questions related to lending within a macro-economic adjustment programme

CI - Is the EFSF's support linked to conditions? Yes, financial assistance provided to beneficiary countries is linked to strict policy conditions which are set out in a Memorandum

91 Quelle des Schaubildes, das die Ausschöpfung der EFSF zeigt: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=79 (Stand 30.4.2015, zuletzt konsultiert am 8.6.2015,)

of Understanding (MoU) between the country in need and the European Commission. For example, conditions for the Irish programme include strengthening and overhaul of the banking sector, fiscal adjustment including correction of excessive deficit by 2015 and growth enhancing reforms, in particular of the labour market. Decisions about the maximum amount of a loan, its margin and maturity, and the number of instalments to be disbursed are taken unanimously by the euro area Member States' finance ministers.

C2 - What happens if a country in difficulty fails to meet the conditions? The loan disbursements and the country programme would be interrupted until the review of the country programme and the MoU is renegotiated. In such cases the conditionality still exists.“⁹²

In der zitierten Überschrift ist ausdrücklich davon die Rede, dass es um die makroökonomische Orientierung der Politik eines Mitgliedstaates geht, d.h. letztlich also um die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik, um Politikbereiche also, die nach den europäischen Verträgen nicht in die Kompetenz der EU fallen. Durch die Konditionalität zwischen Finanzhilfen und Reformprogrammen aber werden diese Politikbereiche der betroffenen Staaten europäischen (und IWF-)Vorgaben unterworfen.

Als Beispiel für eine Vereinbarung, die Finanzhilfe an Reformen bindet („Konditionalität“) kann man etwa das „Memorandum of Understanding“ (MoU) zwischen IWF (der eigene Mittel in die Rettungspakete fließen lässt), Europäischer Kommission (die im Namen des EFSM beteiligt ist und für die drei Geldgeber Vertragspartner des MoU ist) und Europäischer Zentralbank (die die EFSF vertritt) – diese drei Institutionen wurden in den folgenden Jahren „Troika“ genannt – und Griechenland nehmen.⁹³ Darin verpflichtet sich Griechenland u.a. „to support the deep structural reforms in the labor, product, and service markets“, ebenso wie den „ambitious privatization and public asset development plan“. „Competitiveness“, Wettbewerbsfähigkeit, ist das vielfach wiederholte Leitmotiv der Selbstverpflichtung. Die sozialistische Regierungspartei PASOK, die sich zur Zustimmung zu dem Programm genötigt sah, besteht dennoch darauf, dass „social cohesion and humane living conditions must be guaranteed in this difficult transition period our country is going through.“ Allerdings wird auch diese, die soziale Dimension der Reform, dem Finanzierungsvorbehalt unterworfen, hat also nicht Priorität, darf nicht durch weitere Defizite finanziert werden: „These measures must of course be funded [...] in a way that is consistent with the objectives of the Program.“

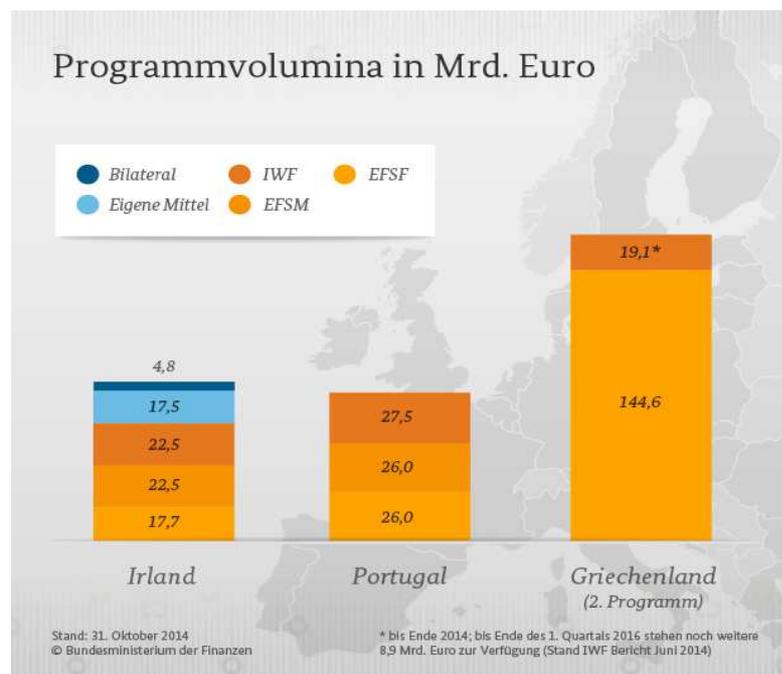
Ein neuer Abschnitt in den Beziehungen zwischen den geldgebenden €Ländern und Griechenland begann mit dem Wahlsieg der linksradikalen Partei „Syriza“ am 25. Januar 2015. Sie wurde mit Abstand stärkste Partei, verfehlte die absolute Mehrheit im griechischen Parlament nur knapp und bildete mit der rechtspopulistischen Partei „Anexartiti Ellines“ eine Koalitionsregierung, die sich mit aller Vehemenz gegen die Reformauflagen der „Troika“ stemmte. Dabei sind im ersten Halbjahr 2015 immer

92 <http://www.efsf.europa.eu/attachments/EFSF%20FAQ%202014-07-28.pdf> (1.12.14).

93 Das MoU ist online verfügbar auf dem Server der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-03-01-greece-mou_en.pdf (1.12.14).

wieder die Grenzen der Zahlungsfähigkeit Griechenlands erreicht und immer wieder vorläufige Kompromisse erreicht worden, die den Austritt Griechenlands aus der € Zone bisher vermieden, einen Konsens zwischen Geldgebern und Griechenland aber immer noch nicht hergestellt haben. Es kann hier nicht darum gehen, die politische Lage zu analysieren, die dabei entstanden ist; aber strukturell zeichnet sich in diesem Konflikt ab, dass das weitgehend neoliberal geprägte MoU, das die Troika Griechenland auferlegt hat, den entschiedenen Widerstand einer Bevölkerungsmehrheit hervorgerufen hat, die mit dem strikt entgegengesetzten, eben radikal linken, politischen Programm dagegen aufbegehrt.

Nicht zuletzt wurde im IWF das Siegel auf eine neoliberale Reformpolitik gesehen. Der IWF sollte (vor allem auf deutschen Wunsch) beteiligt werden,⁹⁴ weil er langjährige Erfahrung im globalen Maßstab mit dem Mechanismus „Finanzhilfe gegen Reform-Auflagen“ hat. Damit ist allerdings eben auch eine bestimmte, meist als neoliberal charakterisierte Vorstellung von den (makroökonomischen) Reformen verbunden, die als Gegenleistung für die Finanzhilfe von den betroffenen Ländern verlangt werden; der IWF hat sich seit der internationalen Krisen in Südamerika und Südostasien vor über zwanzig Jahren den Ruf, eine internationale Agentur zur Durchsetzung neoliberaler Wirtschaftspolitik zu sein, immer wieder selbst erarbeitet.



Sobald die Krisenländer ihre Schulden bei der EFSF zurückzahlen und wieder selbst Geld aufnehmen konnten oder können, wurden oder werden sie aus der Kontrolle entlassen., bzw. unter anderen Auflagen im Rahmen der laufenden

94 Quelle des folgenden Schaubildes, das die Anteile von IWF, EFSF und EFSM zeigt: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-efsf-efsm.html#doc283178bodyText2

Haushaltsüberwachung durch die Kommission weiter kontrolliert (siehe Six-Pack, Two-Pack, Stabilitäts- und Wachstumspakt und Europäisches Semester).

Irland hat als erstes Land sein Reformprogramm erfolgreich abgeschlossen, im Dezember 2013: „Mit Auszahlung der letzten Tranche werden alle zugesagten Finanzmittel an Irland ausgereicht sein. Zum Programmvolumen von 85 Mrd. € trug Irland eigene Mittel i.H.v. 17,5 Mrd. € bei. Die Kreditmittel von insgesamt 67,5 Mrd. € stellten EFSF (17,7 Mrd. €), EFSM (22,5 Mrd. €), IWF (22,5 Mrd. €) sowie die bilateralen Geber Großbritannien, Dänemark und Schweden (4,8 Mrd. €) bereit. Mit Ende des Finanzhilfeprogramms wird Irland wieder den regelmäßigen Überwachungsprozessen der EU einschließlich der Nachprogrammüberwachung durch die Europäische Kommission unterliegen.“⁹⁵

Portugal ist am 17. Mai 2014 aus dem EFSF ausgeschieden, nach Beendigung seines Reformprogramms. Das heißt, dass Portugal sich Geld wieder an den internationalen Finanzmärkten beschafft und damit nicht mehr den Auflagen (der Konditionalität) des Rettungsschirms unterliegt. Auch Spanien, das seit 2012 aus der EFSF Mittel erhielt, hat im Januar 2014 sein Programm abgeschlossen und nimmt keine weiteren Hilfsmittel mehr in Anspruch.⁹⁶ Allein Griechenland verbleibt also im EFSF-Rettungsschirm.⁹⁷

Die EFSF übt ihre Kontrolle über die Krisenländer mittels ihres Überwachungsinstrumentes, der „Troika“ aus – sie ist das dreiköpfige Gremium aus Vertretern der drei Geldgeber: Europäische Kommission, EZB und IWF. Die Mitgliedstaaten haben die Kontrolle der Programme (d.h. die Überwachung der Konditionalität von Reformen gegen Kredite) der Kommission übertragen, die Europäische Zentralbank ist beteiligt, und der IWF. Das „MoU“-Abkommen zwischen EFSF und Griechenland von 2012 z.B. wurde demnach seitens der EFSF von dem für Wirtschaft und Währung zuständigen EU-Kommissar und Vizepräsidenten der Kommission Olli Rehn abgeschlossen, der im Namen der EFSF (genauer: „acting on behalf of the Euro Area Member States“) unterzeichnete. Der Präsident der damaligen griechischen Regierungspartei PASOK, Papandreou (der als Parteivorsitzender, nicht als Premierminister schrieb!) richtete seine Verpflichtungserklärung an Christine Lagarde (als Präsidentin des IWF), Jean-Claude

95 So der Zwischenstand in der Analyse des Bundesfinanzministeriums: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/2013-12-13-irland-abschluss-finanzhilfeprogramm.html> (1.12.2014).

96 Zur Chronologie der Kreditvergabe und zur Beendigung der Programme vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/2010-06-04-Chronologie-Euro-Stabilisierung.html> (1.12.2014); genauere Daten zum Verlauf der Programme, Zahlungen und Rückzahlungen: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-esm.html#doc289534bodyText4 (8.6.2015).

97 Zum Stand der Aus- und Rückzahlungen sowie der Anteile nach Geber- und Empfänger-Ländern vgl. die monatlich aktualisierte Übersicht des Bundesfinanzministeriums, hier Stand 30. April 2015: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=79 (8.6.2015).

Juncker (als Vorsitzenden der Euro-Gruppe, d.h. der an der EFSF beteiligten EU-Mitgliedstaaten) und an Olli Rehn (als Kommissar für Wirtschaft und Währung), sowie an Mario Draghi (als Präsidenten der EZB). Da die Mitgliedstaaten die Kommission mit der Wahrnehmung ihrer Interessen an der Umsetzung der Reformprogramme beauftragt hatten, fuhren Vertreter von IWF, Europäischer Kommission und EZB nach Griechenland, um die Kontrollen vor Ort durchzuführen.

Die Legimität dieser Kontrollen, die ja nichts anderes als Ausübung von politischer Macht – Durchsetzung der vereinbarten politischen Maßnahmen, andernfalls Entzug der überlebensnotwendigen Finanzhilfen – bedeuten, wurde von der Syriza-Regierung unter ihrem Premierminister Alexis Tsipras und seinem Finanzminister Yanis Varoufakis entschieden bestritten.⁹⁸ Sie wollten nicht nur die drei Personen nicht mehr in Griechenland sehen, sondern auch den Begriff „Troika“ abschaffen – seitdem ist stattdessen offiziell von „den Institutionen“ die Rede.⁹⁹

Allerdings ist auch jenseits aller Polemik mit dem Handeln der „Troika“ (oder „den Institutionen“ ...) ein Legimitätsproblem verbunden, denn in der Tat ist ihre Legimität, wenn denn davon die Rede sein kann, über besonders viele Zwischenstufen abgeleitet – bis zu dem politischen Mandat einer gewählten Institution ist es ein weiter Weg, Parlamente sind an der Umsetzung und Kontrolle der Reformprogramme nicht beteiligt, und immerhin sind dabei politische Maßnahmen im Spiel, die nach allen Regeln des Primärrechts, sei es aufgrund mitgliedstaatlicher Verfassungen oder europäischer Verträge, zum größten Teil in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen und den dort üblichen demokratischen Verfahren unterliegen. Dass es sich also um einen primärrechtlich nicht abgesicherten Transfer von politischer Machtbefugnis auf

98 Bei faz.net wurde ironisiert: „Ein neoliberaler Panzer, der das zarte Pflänzchen der Demokratie niederwalzt, ein Folterinstrument der Märkte zur Brechung des Volkswillens – so wird die Troika von ihren Kritikern oft beschrieben. Seit auch Arte und die ARD dem Troika-bashing viel Platz zu passabler Sendezeit einräumen, scheint das erste Gebot der griechischen Regierungspartei Syriza endgültig etabliert zu sein: In Athen hat nicht die Krise zur Troika, sondern die Troika zur Krise geführt.“ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/griechenland-und-die-troika-wer-ist-hier-der-boese-134755-19.html>; 8.6.2015). Dabei wird auf die ARD-Dokumentation „Die Spur der Troika. Macht ohne Kontrolle“ Bezug genommen, die am 9. März 2015 gesendet wurde und für die u.a. der „Tagesspiegel“-Redakteur Harald Schuman verantwortlich zeichnete, der sich verschiedentlich als Kritiker der seiner Ansicht nach zu neoliberalen Reformpolitik profiliert hat.

99 „Zwei Dinge haben sich in der Tat geändert. Zum einen der Name: Es ist nicht mehr von der ‚Troika‘ die Rede, sondern von ‚den Institutionen‘. So steht es in allen offiziellen Dokumenten und die allermeisten europäischen Politiker halten sich an die Sprachregelung. Außer vielleicht Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble, wenn er mal wieder besonders sauer auf seinen griechischen Kollegen ist. - Und der zweite Unterschied: Die Verhandlungen zwischen den ‚Institutionen‘ und der griechischen Regierung finden nicht mehr in Athen, sondern in Brüssel statt. Das war es aber auch mit den Neuerungen. Sie sind rein kosmetischer Art.- In der Substanz bleibt alles beim Alten: Die Griechen haben es mit exakt den gleichen Leuten zu tun, die Varoufakis so spektakulär nach dem Wahlsieg von Syriza des Landes verwies. Es sind die Experten der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds.“ Tagesschau, 11.3.2015: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/troika-oder-nicht-troika-101.html> (8.6.2015).

Ebenen jenseits des Nationalstaates handelt, ist kaum zu bestreiten; ob das allerdings eine Föderalisierung im europäischen Sinne bedeutet, ist höchst fraglich. Die Frage ist später wieder aufzugreifen und zu erörtern, hier soll zunächst nur der Ort bestimmt werden, an dem sie entsteht.

Die EFSF ist/war ein temporäres Unternehmen, aus der Not des Augenblicks geboren und auf wenige Jahre beschränkt; sie ist mit dem Start des zeitlich unbegrenzten ESM in diesem aufgegangen und wird abgewickelt. Seit dem 1. Juli 2013 hat der ESM seine Arbeit aufgenommen, die EFSF ist in diesen übernommen worden (mit allen Dienststellen und Mitarbeitern) und vergibt seit diesem Datum keine Kredite mehr. Allerdings besteht sie innerhalb des ESM fort, solange die Länder, die von ihr Kredite erhalten haben, diese noch zurückzahlen müssen.

Der EFSM (Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus) war ein EU-Gemeinschaftsinstrument, das die EFSF ergänzen und die EU-Kommission beteiligt halten sollte (damit nicht allein die Staaten, sondern auch die EU-Ebene Mitträger des Rettungsschirms war). Er wurde daher aus dem EU-Haushalt finanziert und „steuerte zu dem im Jahr 2010 errichteten temporären Euro-Schutzschirm 60 Milliarden Euro bei. Der deutsche Finanzierungsanteil entsprach dem Anteil am EU-Haushalt in Höhe von rund 20 Prozent. Mit der Ablösung durch den permanenten ESM fiel der EFSM ersatzlos weg.“¹⁰⁰ Der Europäischen Kommission haben die Mitgliedstaaten des EFSF zwar die Überwachung der Reformprogramme übertragen, in der Unternehmens-„Verfassung“ hat sie, wie die EZB, dennoch nur das Recht, einen Beobachter in den Aufsichtsrat zu entsenden, nicht aber Stimmrecht. Auch die 60 Mrd. aus dem EFSM sind Mittel, die von der Kommission am Finanzmarkt aufgenommen werden und für die implizit der EU-Haushalt als Garantie eingesetzt wurde.¹⁰¹

100 Zitiert nach: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/EFSFundESM/esm_efsm_efs/_node.html (1.12.14).

101 Mehr zum EFSM: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm (2.12.14)

2.2 „€Rettungsschirme“, zweite Generation: *Europäischer Stabilitäts-Mechanismus (ESM)*

Es war von Anfang an klar, dass die EFSF eine Notlösung war, die schnellstens geschaffen werden musste, um eine Katastrophe zu verhindern, die aber keine Dauerlösung sein konnte. Diese dauerhafte, von aktuellen Ereignissen unabhängige Lösung wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism, ESM); der Europäische Rat war schon auf seiner Tagung Ende Oktober 2010 zu dem Schluß gekommen, dass es einer solchen dauerhaften Einrichtung bedurfte. Im Dezember desselben Jahres setzte der Europäische Rat diesen Schluß um und brachte den ESM-Vertrag auf den Weg. Voraussetzung für diesen Vertrag war eine Änderung des Vertrages über die Funktionsweise der Europäischen Union (AEUV), der bis dahin die Einrichtung eines solchen Instruments wie des ESM nicht vorsah. Der Europäische Rat entschloß sich zu dieser Vertragsänderung im Dezember 2010. Bei dieser Entscheidung (im Sinne eines Rechtsetzungsaktes nach EU-Recht) beriefen sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat auf Artikel 46, Abs. 6 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), der unter bestimmten Bedingungen Änderungen im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ermöglicht, ohne dass die sonst vorgeschriebenen, aufwendigen Verfahren dafür angewandt werden müssen.¹⁰² Dabei handelt es sich um die bisher einzige primärrechtliche Änderung nach und unter dem Druck der Krise; weitergehende Vertragsänderungen sind nicht vorgenommen worden. Durch die Entscheidung des Europäischen Rates wurde Art. 136 AEUV am 25. März 2011 um folgenden Absatz ergänzt: „(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren.

Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen. Die qualifizierte Mehrheit dieser Mitglieder bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a.“¹⁰³

102 In der „Entscheidung“ berufen sich die Staats- und Regierungschefs auf diese Möglichkeit des AEUV: „Article 48(6) of the Treaty on European Union (TEU) allows the European Council, acting by unanimity after consulting the European Parliament, the Commission and, in certain cases, the European Central Bank, to adopt a decision amending all or part of the provisions of Part Three of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Such a decision may not increase the competences conferred on the Union in the Treaties and its entry into force is conditional upon its subsequent approval by the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:EN:PDF> (8.6.2015). Zum entsprechenden Artikel 48, Abs. 6 des EUV („Vereinfachte Änderungsverfahren“) vgl. http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_de.pdf (8.6.2015).

103 ESM-Vertrag, Präambel, Absatz 2, lautet vollständig: „On 25 March 2011, the European Council adopted Decision 2011/199/EU amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, adding the following paragraph to Article 136: "The Member States whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality"; „Strenge Auflagen“ heißt also im englischen Text

Der ESM begann seine Tätigkeit im Oktober 2012, parallel zur EFSF, bis er ab 1. Juli 2013 die EFSF als Kreditgeber komplett ablöste. Sinn der Sache ist also, anstelle der zeitlich begrenzten EFSF eine dauerhafte Einrichtung zu setzen, die unabhängig von aktuellen Erfordernissen Staaten finanziell helfen kann, die sich am Kapitalmarkt nicht mehr selbst mit Krediten versorgen können. Seit dem Inkrafttreten des ESM vergibt die EFSF keine Kredite mehr, besteht aber unter dem Dach des ESM weiter, bis die von ihr vergebenen Kredite zurückgezahlt sind. Der ESM beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag unter den 18 €Mitgliedstaaten und hat seinen Sitz in Luxemburg.¹⁰⁴

Die Shareholder sind wiederum die (inzwischen, nach dem Beitritt Lettlands zur € Zone, 18) €Mitgliedstaaten. Die „governance“ wird von einem Aufsichtsrat (Board of Governors) und einem Vorstand (Board of Directors) ausgeübt, in denen die Mitgliedstaaten mit je einem Vertreter Sitz und Stimme haben. Der „Managing Director“ ist, wie beim EFSF, Klaus Regling.

ESM Member	Contribution Key (%)	Paid-in capital (€ bn)
Austria	2.7757	2.23
Belgium	3.4675	2.78
Cyprus	0.1957	0.16
Estonia	0.1855	0.15
Finland	1.7924	1.44
France	20.3297	16.31
Germany	27.0716	21.72
Greece	2.8089	2.25
Ireland	1.5878	1.27
Italy	17.8643	14.33
Latvia*	0.2757	0.04
Luxembourg	0.2497	0.20
Malta	0.0729	0.06
Netherlands	5.7012	4.57
Portugal	2.5023	2.01
Slovakia	0.8217	0.66
Slovenia	0.4264	0.34
Spain	11.8709	9.52
Total	100	80.04

„strict conditionality“; <http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2003-02-2015.pdf> (8.6.2015).

104 Für allgemeine Informationen siehe auf der schon mehrfach zitierten Seite des Bundesfinanzministeriums zu „Europäischen Finanzhilfen im Überblick“ speziell zum ESM S. 18: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=79 (8.6.2015); vgl. auch die Homepage des ESM selbst: <http://www.esm.europa.eu/> (8.6.2015), dort auch alle rechtlichen Grundlagen, die governance-Struktur, der Organisationsplan und FaQ etc.

Entscheidungen werden im Aufsichtsrat und Vorstand einstimmig, mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit getroffen,¹⁰⁵ dabei sind die Stimmrechte „equal to the number of shares allocated to it [d.h. dem ESM] in the authorised capital stock of the ESM.“ (Artikel, 4, § 7).

Der ESM verfügt über ein Kapital von 702 Mrd., davon sind € 80 Mrd. € (seit 1.4.2014 vollständig) als Sicherheiten von den Mitgliedstaaten eingezahlt¹⁰⁶, 622 Mrd. werden notfalls am Kapitalmarkt aufgenommen und ihre Rückzahlung von den Mitgliedstaaten garantiert; der Schlüssel für die Anteile der Mitgliedstaaten ist der gleiche wie beim EFSF, und damit auch wie beim EZB-Kapital. Der ESM kann maximal 500 Mrd. € an Krediten vergeben. Bisher hat der ESM 41 Mrd. € an Spanien ausgezahlt (das sein Programm am 31. Dezember 2013 beendet hat) und 5.3 Mrd. an Zypern (das bis zu 9 Mrd. erhalten kann, laut Programm).¹⁰⁷

Europäische Institutionen werden vom ESM für bestimmte seiner Aufgaben in Anspruch genommen: ESM-Vertrag Präambel Abs. 10 besagt: „On 20 June 2011, the representatives of the Governments of the Member States of the European Union authorised the Contracting Parties of this Treaty to request the European Commission and the European Central Bank („ECB“) to perform the tasks provided for in this Treaty.“ Absatz 16 fügt hinzu, dass der EUGH für Rechtsstreitigkeiten zuständig ist. Absatz 17 besagt, dass die Kommission und der Europäische Rat für die weitere Überwachung („surveillance“) von Staaten zuständig sind, die ihre Programme mit dem ESM beendet haben.

Die Kommission muß insbesondere die Angemessenheit des Kreditwunsches eines Mitgliedslandes prüfen (Art. 13, § 1), mit dem betroffenen Mitgliedstaat ein „Memorandum of Understanding“ (MoU) ausarbeiten (in Kooperation mit der EZB und wenn möglich dem IWF), „detailing the conditionality attached to the financial assistance facility“ (Art. 13, § 3); dieses MoU muß alle Regeln der Wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU berücksichtigen; die Kommission zeichnet das MoU im Namen des ESM und wird mit der Überwachung beauftragt.

Durch Art. 13 wird also festgelegt, welcher Art die Reformprogramme sind, die als „Konditionalität“ zu gelten haben – durch die Anbindung an die Wirtschaftspolitische Koordinierung wird gewährleistet, dass die Regeln zur Vergabe von ESM-Krediten mit denen des Six- und Two-Pack, des Europäischen Semesters, des Stabilitäts- und

105 Art. 5, Abs. 6(f) des ESM-Vertrages legt fest, dass Entscheidungen über Hilfszahlungen und die entsprechende Konditionalität (das fällige „Memorandum of Understanding“) „by mutual agreement“ im „Board of Governors“ getroffen werden.

106 Damit ist der ESM die bei weitem kapitalstärkste internationale Finanzinstitution; vgl. die Graphik bei den „FaQ“s auf der Homepage des ESM: <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20ESM%2008102012.pdf> (8.6.2015).

107 Vgl. auch dazu nochmals die monatlich aktualisierte Zwischenbilanz des BMF: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=79 (8.6.2015).

Wachstumspakts übereinstimmen. Die Kommission vereinigt mithin die Ausrichtung der Reformprogramme und garantiert ihre Kohärenz, auch für den ESM.

Der ESM funktioniert so wie die EFSF, d.h. er nimmt Geld auf dem Kapitalmarkt auf und verleiht es an kriselnde €-Länder. Er „kooperiert eng“ mit dem IWF. Der ESM-Vertrag sagt im Wortlaut, Präambel Absatz 8: „The active participation of the IMF will be sought, both at technical and financial level. A euro area Member State requesting financial assistance from the ESM is expected to address, wherever possible, a similar request to the IMF.“

Eine bemerkenswerte Einschätzung der politischen Relevanz des ESM-Vertrages findet sich in einem Interview, das Klaus Regling, bekanntlich der Managing Director von EFSF und ESM, zum Ende von Portugals EFSF-ESM-Reform-Programm gab: „Sovereignty is being regained.“¹⁰⁸ Mit anderen Worten: Staatliche Souveränität ist durch die Unterwerfung unter ein „MoU“, eine Kreditvergabe durch den ESM mit Konditionalität, betroffen, eingeschränkt, beeinträchtigt. Erst die Beendigung des Programms stellt die „Souveränität“ des bis dahin finanziell gestützten Landes wieder her. Da die Konditionen der „Konditionalität“ von der Europäischen Kommission ausgehandelt werden, ist sie der Ort, an den – zumindest vorübergehend – Souveränität transferiert wird. Der ESM funktioniert mithin als Relais für den Transfer von Souveränität von der staatlichen auf die europäische Ebene. Die Frage ist, auf welche Gebiete sich hier „Souveränität“ bezieht – doch wohl auf alle diejenigen, die im Rahmen des MoU der Bindung zwischen Portugal und EU unterlagen, d.h. auf weite Teile, wenn nicht die gesamte makroökonomische Politik. Auch hier handelt es sich also um einen zumindest zeitweiligen Souveränitätstransfer, der später noch daraufhin zu befragen ist, ob er zu einer Föderalisierung der EU beiträgt.

108 Video auf der ESM-Homepage, 1.4.2014 (zuletzt abgerufen 5.6.2015): <http://www.esm.europa.eu/press/videos/esm-paid-in-capital-.htm>.

Exkurs: Der Beitrag der EZB zur Krisenpolitik im Allgemeinen und zur €-Rettung im Besonderen

a) Zur Einführung: Die EZB als besonderer Akteur in der EU-Krisenpolitik

Anders als in allen anderen „Fact sheets“ der vorliegenden Abhandlung wird in diesem Fall nicht eine Gruppe von Maßnahmen thematisiert, sondern das Verhalten eines Akteurs: der Europäischen Zentralbank. Diese Abweichung von der sonstigen Systematik ist angebracht, weil die EZB ein besonderer Akteur ist – sie ist „unabhängig“ von politischen Weisungen und keine im allgemeinen Sinne „politische“ Institution, sondern ein Expertengremium, vertragsgemäß an ein enges Mandat gebunden, zuständig allein für die Stabilität der gemeinsamen Währung, kann also nicht eigentlich Krisenpolitik betreiben – und ist trotzdem mitten in der Krise ein zentraler Akteur, eben weil die Währung in den Fokus der Krise geraten ist. Daraus ergibt sich eine spezifische Problematik für das Verhalten der EZB, die gesonderte Betrachtung sinnvoll macht, und dies auch darum, weil die EZB-Aktionen besonders kritisch (aber auch als besonders hilfreich oder nützlich) beurteilt wurden, jedenfalls besonders umstritten sind, und zwar nicht einmal in erster Linie wegen ihrer Wirkung, sondern wegen des Akteurs (eben der Zentralbank), in deren Namen sie lanciert wurden und werden.

Die Europäische Zentralbank hat deshalb auch nicht von Beginn an Krisenpolitik betrieben. Sie kam erst relativ spät ins Spiel, weil die Krise zunächst gar keine €-Krise war, sondern eine Banken-/Finanzmarkt-, dann eine allgemeine Wirtschafts-, und im dritten Abschnitt eine Staatsschuldenkrise. Der €- und damit die EZB – war erst betroffen, als (a) durch spekulative, hohe Zinsen auf Staatsanleihen bestimmter Länder der Fortbestand der €-Zone in Frage gestellt war und (b) durch mangelnde Kreditvergabe die Wirtschaft stagnierte und die Geldwertstabilität in Frage stand (durch Deflationsgefahr). Deshalb rückte die EZB erst am 2012 in den Mittelpunkt, und auch jetzt nur, weil die politischen Institutionen die Krise bis dahin mit ihren Konjunkturprogrammen, Rettungsfonds, Strukturreformen und eben erst einsetzenden Marktregulierungen noch nicht gelöst hatten. Jetzt aber waren Staatsbankrotte, insbesondere Griechenlands, nicht mehr auszuschließen, damit drohte das Auseinanderbrechen des gemeinsamen Währungsraumes, und die Zentralbank war gefragt. Weil die EZB insbesondere (aber nicht nur) den Staaten, denen die Gefahr eines Staatsbankrotts drohte oder die jedenfalls in große Schwierigkeiten bei der Finanzierung ihrer Staatshaushalte gerieten, den Verbleib im gemeinsamen Währungsraum erleichtert hat, wird das EZB-„fact sheet“ in die Maßnahmen-Gruppe der „Rettungsfonds“ eingefügt, wohl wissend, dass – siehe oben – diese Kategorisierung nicht ganz passt.

Seitdem sie die Initiative ergriffen hat, ist die Europäische Zentralbank vor allem durch drei z.T. spektakuläre währungspolitische Maßnahmen in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt: durch ihre Ankündigung, Staatsanleihen notfalls unbegrenzt aufzukaufen, wenn denn anders die bankrottbedrohten Staaten sich nicht mehr würden finanzieren können (2012); durch ihre Niedrigzinspolitik (2012 bis heute); und

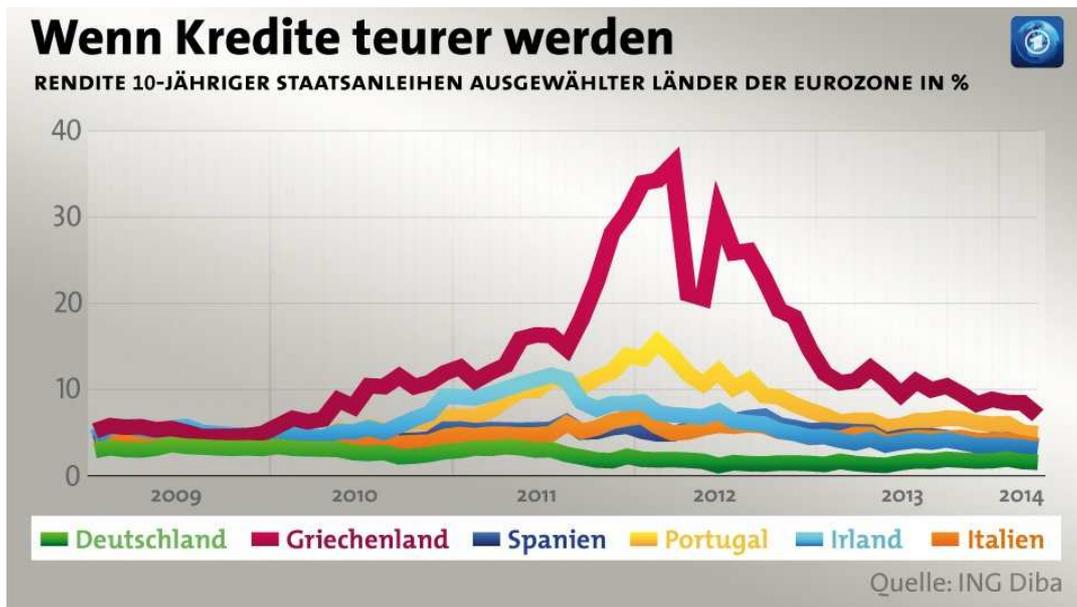
durch ein Ankaufprogramm von Staatsanleihen in ungeahnten Dimensionen (seit Januar 2015). Alle diese Maßnahmen sind im einzelnen unterschiedlich begründet worden, haben aber das gleiche Motiv: die gemeinsame Währung vor dem Zerfall zu bewahren. Ob dabei auch noch weitere Motive wirksam waren, und ob diese nicht sogar in Wirklichkeit Vorrang für das Verhalten der EZB hatten, der Erhalt des Euros als gemeinsamer Währung also nur vorgeschobenes Motiv war – das ist Gegenstand erbitterter Auseinandersetzungen, besonders in Deutschland, die auch vor dem Europäischen Gerichtshof ausgetragen werden.

b) „Whatever it takes“: Mario Draghis Ankündigung, Staatsbankrotte (und damit die Zerstörung des gemeinsamen Währungsraumes) unter allen Umständen zu vermeiden

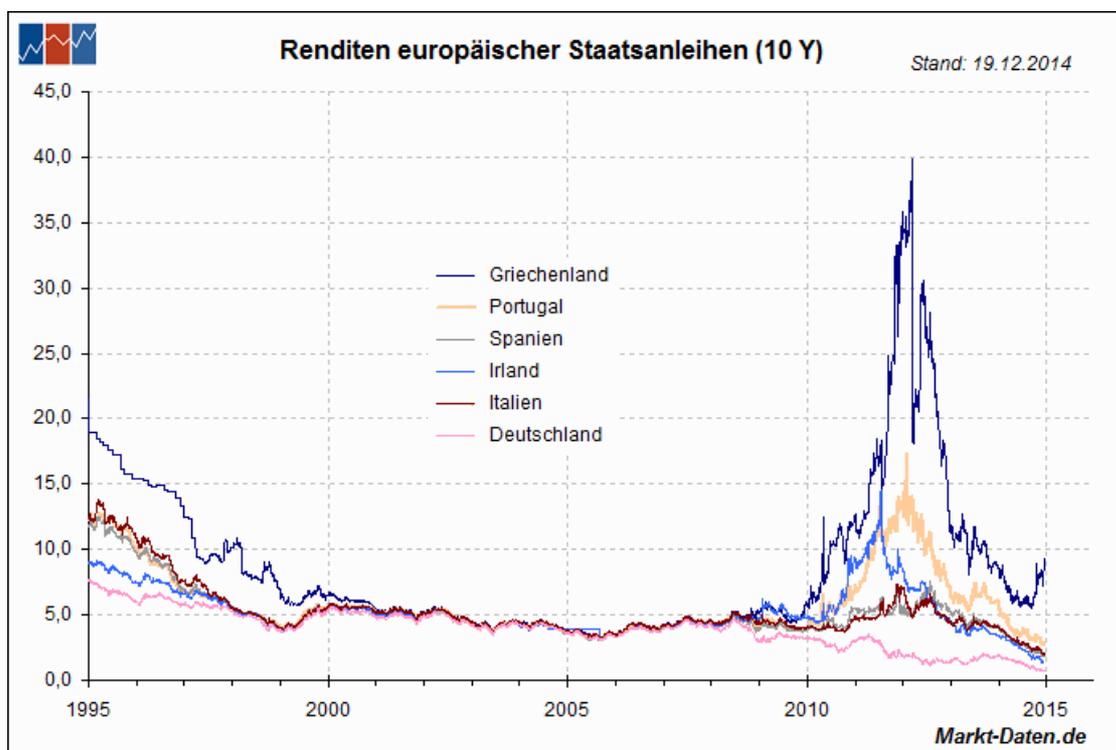
Das „Outright Monetary Transactions Programme“ (OMT) wurde vom EZB-Präsidenten Mario Draghi am 26. Juli 2012 angekündigt und am 6. September desselben Jahres¹⁰⁹ aufgelegt, d.h. dem Markt angeboten – genutzt wurde es bisher noch nicht. Es besteht in der Bereitschaft der EZB, Staatsanleihen von Ländern aufzukaufen, die sonst dafür unerträglich hohe Zinsen zahlen müssten. Da die EZB Staatsanleihen wegen des Bail-out-Verbots¹¹⁰ nicht direkt kaufen darf, gilt die Bereitschaft nur für Sekundärmarkt-Ankäufe, d.h. die EZB kann Staatsanleihen anderen Akteuren des Finanzmarktes abkaufen, die ihrerseits diese Anleihen bei den betroffenen Staaten selbst gekauft haben.

109 Die EZB begründet ihre Position ausführlich in dem 209 Seiten langen „Monthly Bulletin“ vom September 2012; <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201209en.pdf> (28.1.2015); vgl. im Allgemeinen die Chronologie der Krise (auf einem übersichtlichen Zeitstrahl) mit dem Schwerpunkt auf der Geld- und Währungspolitik auf der Homepage der EZB: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.de.html> (28.1.2015).

110 Vgl. stellvertretend für eine ausufernde Debatte zu dem Thema die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages von Kristin Rohleder, Olaf Zehnpfund, Lena Sinn: Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland. Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Infobrief vom 3. Mai 2010, mit zahlreichen Literaturhinweisen; http://www.bundestag.de/blob/191290/5ffbf07e9d155eb2ac1bc2af65ef2e44/finanzhilfen_griechenland-data.pdf (3.3.2015).



Eine Begrenzung auf eine maximale Summe hat die EZB nicht gesetzt. Entscheidend waren deshalb die immer wieder zitierten drei Worte des EZB-Präsidenten, die Zentralbank werde zur Rettung des € alles tun, „whatever it takes“ – so z.B. von der „tagesschau“ zitiert unter dem Titel „Drei Wörter, die den Euro retteten“.¹¹¹



¹¹¹ tagesschau.de vom 26. Juli 2012. <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/eurorettung-100.html> (5.2.2015). Dort auch das erste Schaubild, aus dem zugleich ersichtlich ist, warum die EZB vor 2012 noch nicht so dringend gefordert war wie dann in der Mitte dieses Jahres.

Die beiden Schaubilder¹¹² machen deutlich, unter welchen Umständen der Zentralbankpräsident zu dem ungewöhnlichen Mittel seiner Ankündigung gegriffen hat: Für einige Länder der Eurozone waren Kredite am Finanzmarkt inzwischen unerschwinglich oder gänzlich unerreichbar geworden. Und zugleich wird deutlich, warum seine Ankündigung als „Rettung des Euro“ gefeiert werden konnte: Die Bereitschaft der Europäischen Zentralbank, Staatsanleihen in unbegrenzter Höhe anzukaufen, bedeutete, dass das Risiko des Staatsbankrotts nicht mehr bestand, wie auch immer die Rating-Agenturen die Bonität eines der Krisenstaaten zuvor bewertet (und damit die Zinsen für Staatsanleihen in astronomische Höhen getrieben) hatten. Jetzt bestand kein Grund (und auch keine Chance für Spekulanten) mehr, als Risikoaufschlag Zinsen von 10, 15 oder mehr Prozent zu fordern. Das Schaubild zeigt ebenfalls, dass Draghis Kalkül aufging: Die Zinsen, die die Krisenstaaten zu zahlen hatten, gingen drastisch zurück,¹¹³ und das, wohlgerne, allein aufgrund der „drei Worte“, der Ankündigung, nicht aufgrund von Ankäufen selbst – in den folgenden zweieinhalb Jahren hat die EZB die Ankündigung gar nicht in die Tat umsetzen müssen.¹¹⁴ Daran zeigt sich zum einen, in wie hohem Maß harte Fakten an den Finanzmärkten – wie Zinsen für Staatsanleihen – von Perzeptionen, Erwartungen, Ver- und Misstrauen geprägt sind; und zum anderen zeigt sich daran, dass Draghis Kalkül den Ankauf von Staatsanleihen selbst gar nicht notwendig einschloß, sondern mit genau diesen subjektiven Faktoren der Finanzmarktakteure rechnete und damit richtig lag.¹¹⁵

Am 16. Juni 2015 hat der Europäische Gerichtshof schließlich entschieden, dass die Klage deutscher EZB-OMT-Kritiker (Peter Gauweiler und andere) unbegründet ist und

112 Zweites Schaubild: Marktdaten; <http://www.google.de/imgres?imgurl=http%3A%2F%2Fwww.markt-daten.de%2Fcharts%2Fzinsen%2Fimages%2Ffeu-bonds-0003.gif&imgrefurl=http%3A%2F%2Fwww.markt-daten.de%2Fcharts%2Fzinsen%2Fstaatsanleihen-eu.htm&h=469&w=695&tbid=KzEQxkrxe7QLsM%3A&zooom=1&docid=-tFb1BmVxV58zM&ei=M5nTVO3DNMX2UMGBguAM&tbm=isch&iact=rc&uact=3&dur=948&page=1&start=0&ndsp=31&ved=0CDEQRQMwBQ> (5.2.2015).

113 Freilich lässt die Statistik keine Aussagen darüber zu, welchen relativen Einfluß auch die anderen Krisenbekämpfungsmaßnahmen auf die positive Zinsentwicklung hatten; keiner dieser Faktoren lässt sich quantitativ isolieren. Die EZB ist im übrigen relativ vorsichtig mit ihrer eigenen Bewertung der Wirkung von Draghis „drei Worten“, vgl. die folgende Anmerkung.

114 Allerdings wäre der Ankauf ohnehin an bestimmte Bedingungen geknüpft worden: Die EZB hatte den Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des OMT-Programms an die Teilnahme des betroffenen Landes an einem ESFS/ESM-Programm geknüpft, was bekanntlich Verpflichtungen zu Strukturreformen voraussetzt. Gerade darauf hat sich formal die Klage gegen die Rechtmäßigkeit des Programms gegründet: In dieser Bindung von Staatsanleihe-Ankäufen an makroökonomische Strukturprogramme haben die Kritiker eine Überschreitung des Mandats der EZB gesehen und ihr das Motiv nachgesagt, sie wolle makroökonomische Wirtschaftspolitik betreiben. Da die ESM-Gremien aber einstimmig entscheiden, könnte jedes Mitgliedsland durch sein Veto die Realisierung des OMT-Programms verhindern. Nach Schäubles Auskunft würde Deutschland von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen. Vgl. faz-net vom 25.4.2014; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/omt-schaeuble-kassiert-die-wunderwaffe-der-ezb-12955803.html> (28.1.2015). Vgl. auch Anm. 54.

115 Zur Kritik an Draghis Entscheidungen siehe die Argumentation am Ende dieses Abschnitts.

die EZB tatsächlich im Einklang mit dem europäischen Recht handelt, wenn sie das OMT-Programm realisiert. Diesem Urteil war eine Stellungnahme des Bundesverfassungsgerichts sowie eine Positionsbestimmung eines europäischen Generalanwalts (Cruz Villalon) vorausgegangen, die letztlich den EUGH zu seiner Entscheidung bewogen hat. In der Pressemitteilung des EUGH dazu¹¹⁶ heißt es u.a. zusammenfassend: „Der Gerichtshof stellt fest, dass das OMT-Programm in Anbetracht seiner Ziele und der zu ihrer Erreichung vorgesehenen Mittel zum Bereich der Währungspolitik gehört und damit unter die Befugnisse des ESZB fällt.“

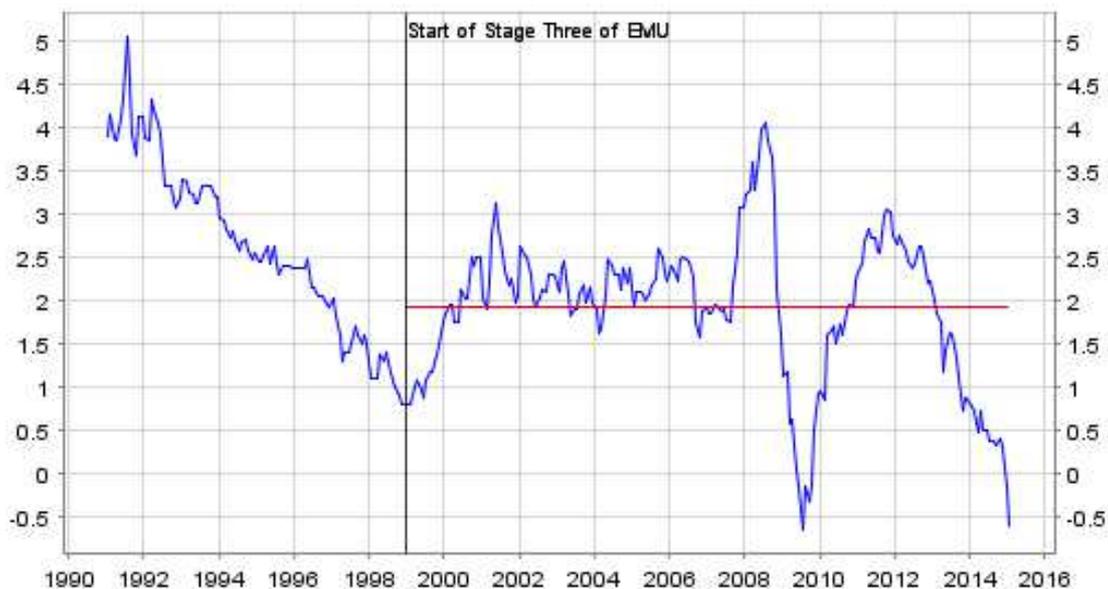
c) Niedrige Zinsen

In der Zeit zwischen den „Drei Worten“ und Anfang 2015 lag der Schwerpunkt der EZB-Geldpolitik darauf, durch Zinspolitik den Wert des Euro stabil zu halten. Da Geldwertstabilität in den Augen der Zentralbank dann gegeben ist, wenn eine Inflationsrate von bis zu zwei Prozent erreicht wird, die tatsächlichen Zinsen am Markt aber weit unter diese Schwelle sanken, entschied sich der Zentralbankrat, zweifellos wieder unter Draghis aktiver Führung, den Marktakteuren viel Geld zu günstigen Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Die dadurch erleichterte Kreditvergabe an die „Realwirtschaft“, so lautete das Argument jetzt, werde die Rückkehr aus der Krise zu neuem Wachstum erleichtern, indem Investitionen verbilligt werden, und damit die Inflationsrate dem Idealmaß von 2% wieder annähern, auf jeden Fall aber verhindern, dass die Erwartung der Marktteilnehmer, ihr Geld würde womöglich durch Zuwarten nicht weniger, sondern

116 Gerichtshof der Europäischen Union: PRESSEMITTEILUNG Nr. 70/15; <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070de.pdf> (27.6.2015). Zu den deutschen Kommentaren vgl. Legal Tribune Online, die juristische Presseschau, vom 23.6. 2015: „Die SZ (Wolfgang Janisch) vermutet, das BVerfG werde die Entscheidung des EuGH akzeptieren – ebenso äußert sich der Professor für Öffentliches Recht Johannes Wieland auf lto.de. FAZ (Helene Bubrowski u.a.), Handelsblatt (Donata Riedel/Suanne Schier) und taz (Christian Rath) informieren ebenfalls über die Entscheidung und den zugrunde liegenden Fall. Heribert Prantl (SZ) meint, der EuGH habe seine ‚Kraft des Rechts‘ in der Entscheidung ‚auf eine kluge Weise betont‘. Das Urteil zeige, die EZB sei ‚unabhängig, aber nicht ungebunden‘. ‚Es darf in einem Europa, das als Rechtsgemeinschaft gegründet worden ist, keinen Politiker, Präsidenten, keinen Großmanager und auch keine Institution geben, die außerhalb des Rechts steht.‘ Christian Rath (taz) wertet das EuGH-Urteil als Teilerfolg für Karlsruhe. Denn, obwohl die Luxemburger Richter nicht der Meinung sind, die EZB habe ihre Kompetenz überschritten, stimmten sie dem BVerfG in folgenden drei Punkten zu: Die EZB kann rechtlich kontrolliert werden und das BVerfG kann diese Kontrolle auch durch Vorlagen an den EuGH ausüben. Auch den Karlsruher Maßstab akzeptierte der EuGH – Staatsfinanzierung durch die EZB ist verboten und dieses Verbot darf nicht umgangen werden. Philip Plickert (FAZ) hält es für ‚höchst bedauerlich‘, dass der EuGH der EZB einen ‚Freibrief für künftige massenhafte Anleihekäufe ausgestellt hat‘. Das Gericht habe das OMT-Programm zu einer ‚angeblich legitimen geldpolitischen Maßnahme umgedeutet‘ – dies könnten die Auflagen auch nicht ausgleichen. Wenn die EZB ihr Programm umsetzte, drohe die EU zu einer ‚Schulden-Haftungsunion‘ zu werden.“ <http://www.lto.de/recht/presseschau/p/die-juristische-presseschau-vom-17-juni-2015-eugh-zu-omt-programm-urteil-im-fall-tugce-fischer-zu-strafrechtlicher-zurechnung/print.html> (27.6.2015).

mehr Wert bekommen, in Erfüllung ginge – denn wer in dieser Erwartung handelt, der gibt sein Geld nicht aus, sondern spart es (für die Zeit, in der die Preise noch günstiger sind), treibt damit die Geldwertentwicklung in die Deflation und die Wirtschaft in die Rezession. Auch wenn die Entwicklung der Realwirtschaft

(Rezession oder Aufschwung) die EZB – strikt nach ihren Statuten zu urteilen – kalt lassen sollte, so ist doch die Sorge um die Entwicklung der Geldwertstabilität allein Motiv (oder jedenfalls offizielle Begründung) genug für die Niedrigzinspolitik. Ob und wie erfolgreich die EZB mit dieser Politik war, ist und sein wird, bleibt umstritten,¹¹⁷ die Diagnose ist jedenfalls nicht zu bestreiten: Die Eurozone hat anhaltend niedriges Wachstum und nähert sich der Deflation.¹¹⁸



Eine weitere krisenrelevante Rolle ist der EZB im Jahr 2014 zugewiesen worden – sie hat sich nicht selbst dazu ermächtigt: die europäische Bankenaufsicht im Rahmen der Bankenunion. Da es sich dabei um das Maßnahmenfeld „Regulierung“, nicht um Geldpolitik handelt, werden in dieser Arbeit die Aufgaben der Europäischen Zentralbank im Rahmen der Bankenunion im Kapitel „Maßnahmengruppe (Finanz-) Marktregulierung“

117 Auch dazu siehe Ende dieses Abschnitts. Quelle des Schaubildes, das die Wachstumsraten in der Eurozone zeigt: EZB von Eurostat; <https://www.ecb.europa.eu/mopo/html/index.en.html> (9.2.2015).

118 Die Warnung vor Deflation gilt auch für das Jahr 2015; vgl. auch die Daten der Weltbank: Global Economic Prospects – Europe and Central Asia, updated Januar 2015: <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects> (9.2.2015). Die EU-Kommission hegt zwar zarte Hoffnungen auf eine Wiederkehr des Wachstums, glaubt aber, dass die Preise sinken; vgl. den „European Economic Forecast“ der Kommission vom Herbst 2014 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf), vgl. anstelle vieler andere ähnlicher Berichte den der Süddeutschen Zeitung: 5. Februar 2015, EU-Kommission: Euro-Zone rutscht 2015 in die Deflation; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-kommission-euro-zone-rutscht-in-die-deflation-1.2337384> (9.2.2015).

behandelt. Festzuhalten bleibt aber in diesem Abschnitt, dass die EZB im Lauf der Krisenbekämpfung nicht allein mit ihren vertragsgemäßen geldpolitischen Aufgaben, sondern eben auch mit regulatorischen oder doch zumindest mit der Überwachung von (politisch entschiedener) Regulierung betraut worden ist.

d) „APP“¹¹⁹ für 1,14 Billionen € - das Staatsanleihen-Ankaufprogramm der EZB vom Januar 2015

Eine dritte, erneut spektakuläre Phase der EZB-Politik begann im Januar 2015, unter zwei Bedingungen: Zum einen stellte sich heraus, dass die Niedrigzinspolitik kurzfristig nicht die erwünschten wachstumsfördernden Erfolge gebracht hatte, die Zinsen aber bereits so niedrig waren, dass sich für dieses Instrument kein weiterer Spielraum ergab. Das „Handelsblatt“ erkannte im Herbst 2014 die Sackgasse, in die die EZB geraten war, und empfahl ein Konjunkturprogramm: „Die Europäische Zentralbank ist am Ende ihrer Möglichkeiten: Tiefer kann sie die Leitzinsen nicht senken, und jenseits eines Ankaufs von Ramschpapieren kann sie auch nichts mehr tun, um die Banken zu einer großzügigeren Kreditvergabe zu veranlassen. Wenn die Unternehmen mehr investieren sollen, dann benötigen sie Vertrauen in wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen - und das können nur die Regierungen mit Strukturreformen schaffen. Bevor die EZB ihre letzte Patrone verschießt und zum Kauf von Staats- und Unternehmensanleihen schreitet, wäre es besser, dass sich Europas Regierungen auf ein Konjunkturprogramm verständigen, das die Haushaltskonsolidierung nicht gefährdet.“ Allerdings waren sich die Redakteure des „Handelsblattes“ offenbar nicht bewusst, dass die EZB doch noch einen anderen Pfeil im Köcher hatte (eben das APP-Programm) und dass ein solches Konjunkturprogramm (der EFSI der Juncker-Kommission) schon auf dem Weg war¹²⁰.

Zum anderen deutete sich in einer Stellungnahme des EUGH-Generalanwalts Cruz Villalón vom 14. Januar 2015 an, dass der Europäische Gerichtshof in der von deutschen Klägern angestregten Klage gegen das OMT-Programm der EZB (weitgehend) Recht geben würde¹²¹ – diese Aussicht auf eine Bestätigung ihrer Position hat die EZB

119 Die Abkürzung bedeutet „Asset Purchase Programme“, zur Ankündigung vgl. die Pressemitteilung der EZB vom 22. Januar 2015; http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html. Diese Politik der EZB wird auch „quantitative easing“ oder „quantitative Lockerung“ genannt, weil die Geldmenge erhöht wird – letztendlich lässt die EZB das Geld selbst drucken, das sie zum Ankauf der Staatsanleihen ausgibt.

120 Handelsblatt vom 29.09.2014 / Leitartikel Meinung, kostenpflichtig abrufbar bei <http://www.genios.de/presse-archiv/artikel/HB/20140929/konjunkturprogramm-fuer-europa/ED84943B-75F7-4AB3-8BB2-9261A707F458.html> (12.6.2015).

121 Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung Nr. 2/15, Luxemburg, den 14. Januar 2015; Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-62/Peter Gauweiler u. a./Deutscher Bundestag; <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002de.pdf> (20.1.15; zuletzt konsultiert 9.2.2015). Am Anfang der dreiseitigen Pressemitteilung findet sich auch noch einmal eine sehr prägnante Zusammenfassung der Bedingungen, Motive, Mechanismen und Wirkungen des OMT-Programms selbst.

ermutigt, am 22. Januar zu einem weiteren ungewöhnlichen Mittel der Geldpolitik zu greifen, um die drohende Deflation zu verhindern (und Wirtschaftswachstum zu ermöglichen)¹²²: Sie will monatlich Staatsanleihen im Wert von 60 Mrd. € aufkaufen, über mehr als ein Jahr hinweg, von März 2015 bis September 2016 (bis zu einer Gesamtsumme von 1,14 Billionen €), damit die Banken von diesen für sie unsicheren Wertpapieren entlasten, ihnen stattdessen frisch gedrucktes Geld zur Verfügung stellen, sie damit in die Lage versetzen, endlich wieder genügend Kredite zu vergeben, um Wirtschaftswachstum in Gang zu setzen und – langer Umweg, kurze Zielbeschreibung: - die Geldwertstabilität (d.h. annähernd 2% Inflation) wieder zu erreichen. Da es sich um die Bereitstellung von sehr viel neu produziertem Geld handelt, wird diese Strategie auch mit dem Begriff „quantitative easing“ bezeichnet.

Dass auch diese Maßnahme höchst unterschiedlich – und in Deutschland von manchen Euro-Kritikern skeptisch – beurteilt wird, liegt auf der Hand.¹²³ Wenig Zweifel besteht allerdings daran, dass das APP-Programm zumindest *auch* wie ein Konjunkturprogramm wirkt. In Medien wurde es als das „Konjunkturprogramm der EZB“ bezeichnet¹²⁴, auch als „milliardenschweres Konjunktur-Programm der EZB“¹²⁵, und nicht

122 Vgl. die Darstellung der Lage und die Begründung für die Maßnahme im neuen „Economic Bulletin“ vom Januar 2015 der EZB, das das frühere „Monthly Bulletin“ abgelöst hat; <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201501.en.pdf?00a7adc1eface4d783a361c345c8a329> (9.2.2015); dort heißt es u.a. auf S. 15: „THE GOVERNING COUNCIL’S EXPANDED ASSET PURCHASE PROGRAMME - At its meeting on 22 January 2015 the Governing Council of the ECB decided to launch an expanded asset purchase programme (APP), encompassing the existing purchase programmes for asset-backed securities and covered bonds, as well as purchases of euro-denominated investment-grade securities issued by euro area governments, agencies and European institutions in the secondary market. Under this expanded programme, the combined monthly purchases of public and private sector securities will amount to €60 billion. The intention is for these purchases to be carried out until the end of September 2016, and they will, in any case, be conducted until the Governing Council sees a sustained adjustment in the path of inflation which is consistent with its aim of achieving inflation rates below, but close to, 2% over the medium term. This box explains the rationale for the Governing Council’s decision to expand its existing asset purchase programme and indicates the main transmission channels and key modalities of the APP.“ In allgemeinverständlicher Form werden die Mechanismen und Zusammenhänge von Niedrigzinspolitik, Deflation, schwachen Wirtschaftswachstum (oder gar Rezession) und dem neuen Ankaufprogramm auf der Homepage des ZDF erläutert: <http://www.heute.de/ezb-wirtschaft-ankurbeln-mit-milliarden-kauf-von-staatsanleihen-36698732.html> (9.2.2015).

123 Dabei sind verschiedene Sicherheiten in die Programmgestaltung eingebaut, die z.B. erläutert werden in der FAZ vom 22.1.2015: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/ezb-anleihekaufprogramm-die-wichtigsten-punkte-13385221.html>; darunter zählt z.B. die Regel, dass die EZB nicht mehr als ein Drittel der Staatsanleihen, die von einem Land ausgegeben werden, halten darf – bei Griechenland ist diese Schwelle bereits überschritten, so dass vorerst (im Frühjahr 2015 jedenfalls) keine griechischen Staatsanleihen angekauft werden können.

124 So „Die Welt“ am 26. Januar 2015, <http://www.welt.de/finanzen/article136780324/Draghiskranker-Psycho-Trick-mit-Euro-Billionen.html> (12.6.2015).

125 Radio Liechtenstein, 23. Januar 2015; <http://www.radio.li/de/news/artikel/bruessel-unterschiedliche-reaktionen-auf-ezb-konjunkturprogramm/> (26.1.2015), die Liste ähnlicher Titel und Schlagworte ließe sich erheblich verlängern.

zuletzt wird die Verbindung zwischen dramatisch gesunkenem Ölpreis und dem durch die expansive Geldpolitik der EZB gesunkenen €Kurs als Koinzidenz gewertet, die einem Konjunkturprogramm gleichkommt: „Öl und Euro treiben deutsche Konjunktur“, titelte die „Deutsche Welle“ am 16. April 2015¹²⁶. Dem Zusammenhang zwischen gesunkenem Ölpreis, gesunkenem Außenwert des € und dem Einfluß dieser Entwicklungen auf die Konjunktur in Deutschland und anderen EU-Ländern, dem Verhältnis schließlich zwischen diesen Faktoren und dem Investitionsprogramm der Juncker-Kommission kann hier nicht nachgegangen werden – die genannten Komponenten bilden allerdings den Rahmen und Hintergrund für das APP-Programm der EZB.

e) (Deutsche) Kritiker der EZB-Politik

Kritik an den Beiträgen der Europäischen Zentralbank zur Krisenlösung ist vor allem in Deutschland laut geworden, und hier vor allem von Wirtschaftswissenschaftlern, die ihrerseits einen Teil der Öffentlichkeit mobilisiert haben. Dabei lassen sich drei Lager von Kritikern unterscheiden: Eine Gruppe – die Euroskeptiker – ist generell integrationskritisch und sieht in den Aktionen der EZB eine Stärkung der von ihr skeptisch beurteilten europäischen Integration, oder jedenfalls eine Stärkung des aktuellen, von ihnen als bereits zu weit entwickelten Integrationsstandes. Eine zweite Gruppe – die Theoretiker – ist davon überzeugt, dass die Währungsunion nicht solide, dauerhaft und tragfähig sein kann, weil sie nicht den Erfordernissen eines Währungsraumes entspricht, wie wirtschaftswissenschaftliche Theorien ihn fordern (den „idealen Währungsraum“); sie halten die gemeinsame Währung aus theoretischen Gründen für praktisch nicht haltbar.¹²⁷ Eine dritte Gruppe – die Monetaristen – vertritt eine Auffassung, die neoliberalen Theorien sehr nahe steht und darauf besteht, dass die Märkte frei sein müssen, um Probleme adäquat regeln zu können – und das dann auch tun –, während die einzige Aufgabe einer Zentralbank, als staatlicher Behörde, sein sollte, den Marktteilnehmern stabiles Geld zur Verfügung zu stellen.

Interpretationsspielraum und damit die Möglichkeit zum Streit über die Rechtmäßigkeit des EZB-Handelns ergibt sich aus der Frage, was „€Rettung“ eigentlich bedeutet. Es heißt wohl, dass die EZB mit den Mitteln der Geldpolitik intervenieren kann, wenn sie Entwicklungen sieht, die Stabilität und Wechselkurs des € in Frage stellen. Freilich sind mit solchen Interventionen auch andere Effekte verbunden, z.B. die Anregung der Investitionstätigkeit durch niedrige Zinsen oder, wenn dieses Instrumentarium ausgeschöpft ist – weil die Zinsen schon nahe Null liegen –, durch den Ankauf von

126 <http://www.dw.de/%C3%B6l-und-euro-treiben-deutsche-konjunktur/a-18387233> (12.6.2015).

127 Wenigstens teilweise argumentiert der AfD-Vorsitzende Bernd Lucke aus dieser Position, aber auch insgesamt integrationskritisch, wenn er eine „Gemeinschaft souveräner Staaten“ fordert, für die die Währungsunion der falsche Weg gewesen sein soll; vgl. dazu seine 19-seitige Ausarbeitung, die über die Homepage der AfD abzurufen ist: <http://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/2014/04/Die-ungel%C3%B6ste-Eurokrise.pdf> (ohne Datum, nach den Aussagen des Textes auf 2013 zu datieren; 2.3.2015).

Staatsanleihen, was die weitere Bereitstellung von Geld bedeutet. Es kann Auseinandersetzungen darüber geben (s.o.), welche Intention bei einer gegebenen Maßnahme vorrangig war, so z.B. im Fall der deutschen Klage gegen das OMT-Programm und der Stellungnahme des Generalanwalts im Januar 2015, die die Bindung der OMT-Ankäufe an Strukturreformen¹²⁸ moniert – letztere wären ein Motiv, das der EZB nicht gestattet ist, erstere – die Ankäufe – aber schon, weil sie der Stabilität des gemeinsamen Währungsraums dienen und damit ins EZB-Mandat fallen. Adalbert Winkler hat die beiden gegensätzlichen Standpunkte prägnant formuliert und gegenübergestellt: „1. Die EZB handelt seit Ausbruch der Finanzkrise außerhalb ihres Mandats, weil das OMT-Programm mit der Rolle einer Zentralbank als Lender of Last Resort, historisch gesehen der Raison d'Être von Zentralbanken, grundätzlich unvereinbar ist. 2. Das OMT-Programm ist geldpolitisch motiviert und damit innerhalb des EZB-Mandats, weil es lediglich Überlegungen, die für eine Quelle der Zentralbankgeldversorgung - Kredite an das Bankensystem - gelten, auf eine andere Quelle der Zentralbankgeldversorgung - den Ankauf von Staatsanleihen - überträgt.“¹²⁹

In ihrem ebenfalls bereits zitierten Urteil vom 14. Januar 2014 wägt das Bundesverfassungsgericht in der Tat die beiden Motive – das geldpolitische und das makroökonomische – gegeneinander ab: Nach ihrer Einschätzung ist das OMT-Programm „nicht mehr als währungspolitische, sondern als *überwiegend* wirtschaftspolitische Maßnahme“¹³⁰ (kursiv von HM) einzuschätzen. Welche Kriterien aber erlauben ein Urteil dar-

128 S. oben Anm. 51. Dort heißt es: „Daher muss sich die EZB im Fall einer Anwendung des OMT-Programms, damit dieses seinen Charakter als eine währungspolitische Maßnahme wahrt, jeder direkten Beteiligung an dem für den betroffenen Staat geltenden Finanzhilfeprogramm enthalten.“ Vgl. auch oben Anm. 46.

129 Adalbert Winkler: EZB-Krisenpolitik: OMT-Programm, Vollzuteilungspolitik und Lender of Last Resort; in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 93. Jahrgang, 2013, Heft 10, S. 678-685: <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2013/10/ezb-krisenpolitik-omt-programm-vollzuteilungspolitik-und-lender-of-last-resort/> (28.1.2015).

130 BVerfG-Urteil, 14. Januar 2014: Dort wird zunächst eine Begründung für die Abtrennung des Verfahrens von anderen Klagen, darunter gegen den ESM, gegeben: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20131217_2bvr139012.html; Die Begründung in der Sache folgt hier: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html; darin heißt es u.a.: „I. Die Verfahren werden ausgesetzt. II. Gemäß Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrages über die Europäische Union und Artikel 267 Absatz 1 Buchstaben a und b des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt: [...] Ist der Beschluss des Rates der Europäischen Zentralbank vom 6. September 2012 über Technical features of Outright Monetary Transactions mit Artikel 119 und Artikel 127 Absätze 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie mit Artikel 17 bis 24 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank unvereinbar, weil er über das in den genannten Vorschriften geregelte Mandat der Europäischen Zentralbank zur Währungspolitik hinausgeht und in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten übergreift?“ Weitere Detailfragen folgen. In der Urteilsbegründung wird in den Absätzen 64 bis 68, unter der Überschrift „Überschreitung des Mandats der Europäischen Zentralbank“, die „kompetenzielle Einordnung“ behandelt, wonach das BVerfG in Absatz 69 zu folgender eigener Einschätzung kommt: „Nach diesen Grundsätzen dürfte der OMT-Beschluss – legt man seinen Wortlaut zugrunde – nicht vom Mandat der Europäischen

über, welches dieser beiden Motive *überwiegt*, oder, grundsätzlicher, welches Motiv ausschlaggebend war, ja, was überhaupt das Motiv war? Darauf gibt auch das Bundesverfassungsgericht keine Auskunft. Jedenfalls hat der Generalanwalt Cruz-Villalón am 14. Januar 2015, auf den Tag genau ein Jahr nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, die Sache insofern entschieden, als er das zweite, makroökonomische Motiv gänzlich aus der Reichweite der EZB entfernt hat, indem er die Bindung eines jeglichen Ankaufprogramms an Verpflichtungen des betroffenen Landes zu makroökonomischen Strukturreformen ausschließt.¹³¹

Auch um das Anfang 2015 lancierte und schrittweise zu realisierende Ankaufprogramm der EZB gab es in Deutschland einen Sturm an wirtschaftswissenschaftlicher Auseinandersetzung: „Der Beschluss sei ein ‚Dokument des Versagens‘, zürnte Hans Michelbach, Obmann der Union im Finanzausschuss des Bundestages. Die EZB gehe ein ‚unkalkulierbares Risiko‘ ein, warnte Reiner Holznagel, Präsident des Steuerzahlerbundes. Es handele sich um ‚eine Vergemeinschaftung der Haftung für Staatsschulden‘, begründete CSU-Vize Peter Gauweiler eine eilig angekündigte Verfassungsklage. Das EZB- Programm sei ‚unsolid‘ und ‚illegal‘, protestierte Hans-Werner Sinn, der Chef des Münchner ifo-Instituts. Grundlage für diese und viele ähnliche Vorwürfe ist die Annahme, der Kauf der staatlichen Schuldtitel gehe ‚zulasten der Steuerzahler, die für die Verluste der EZB aufkommen müssten‘, wie es Sinn formulierte.“ Harald Schumann selbst, aus dessen Auseinandersetzung mit der Debatte hier zitiert wird, distanziert sich allerdings von diesen kritischen Positionen mit Hilfe von Experten anderer Länder: „Darum spotten internationale Experten längst über die deutschen Verlustängste. Die Vorstellung, die EZB-Käufe von Staatsanleihen würden Steuerzahler ‚für Verluste haftbar machen‘, sei zwar ‚das generell akzeptierte Narrativ unter vielen deutschen Ökonomen, aber es ist falsch‘, schreibt etwa Paul de Grauwe, Währungsexperte an der

Zentralbank gedeckt sein. Er stellt sich auf der Grundlage einer Gesamtschau der nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblichen Abgrenzungskriterien nicht mehr als währungspolitische, sondern als überwiegend wirtschaftspolitische Maßnahme dar. [...] Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Zweifel an seiner Gültigkeit.“ Die entsprechende Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts dazu: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg14-009.html>. FAZ-Darstellung des BVerfG-Urteils: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise-verfassungsrichter-halten-ezb-programm-fuer-rechtswidrig-12789643.html>. Die Entscheidung des BVerfG, die Frage dem EUGH vorzulegen, ist die erste „ultra-vires“-Entscheidung des BVerfG in EU-Angelegenheiten, d.h. der erste Fall, in dem das BVerfG nicht seine eigene, sondern die Zuständigkeit des EUGH anerkennt. Die erste rechtlich relevante offizielle Stellungnahme in der Sache ist die hier in Anm. 9 angegebene von Cruz-Villalón, die ihrerseits der EZB grünes Licht für die weiter gehenden Maßnahmen im Rahmen des „APP“-Programms gegeben hat.

131 Zugleich hat er das Bundesverfassungsgericht deutlich gerügt, indem er ihm die fachliche Kompetenz zur Beurteilung von geldpolitischen Maßnahmen absprach und damit letztlich den Vorwurf, den das BVerfG erhoben hatte – Kompetenzüberschreitung seitens der EZB – umkehrte: Seiner Auffassung nach müsse „die EZB für die Konzipierung und Durchführung der Währungspolitik der Europäischen Union über ein weites Ermessen verfügen. Die Gerichte haben ihre Kontrolle der Tätigkeit der EZB mit einem erheblichen Maß an Zurückhaltung vorzunehmen, da ihnen die Spezialisierung und Erfahrung fehlen, die die EZB auf diesem Gebiet besitzt.“ Vgl. Anm. 51.

London School of Economics. Eigentlich sei ‚zu erwarten, dass deutsche Zentralbanker und Ökonomie-Professoren die Natur der Geldpolitik in einer Währungsunion verstehen‘, wundert sich de Grauwe. Daher sei es überraschend, dass sie ‚einen Mythos geschaffen haben, der in Deutschland irrationale Angst gegen ein geldpolitisches Instrument schürt, das in den meisten entwickelten Nationen als bewährtes Verfahren gilt‘. Unter Wissenschaftlern kommen solche Sätze einer öffentlichen Ohrfeige gleich.“¹³²

Schließlich gehört zu den krisenpolitischen Instrumenten, die der EZB zur Verfügung stehen, die Möglichkeit, den nationalen Zentralbanken, die ihm Rahmen des „multi-level“-Systems der Europäischen Zentralbanken ja erhalten geblieben sind, Überbrückungskredite zur Verfügung zu stellen, die in Notsituationen kurzfristig Liquidität sichern. Die EZB bediente sich dieses Instruments in extenso im ersten Halbjahr 2015, als es um die Frage ging, ob Griechenland in der Eurozone verbleiben würde oder nicht. Während der diesbezüglichen Verhandlungen, die sich über das gesamte erste Halbjahr 2015 hinzogen, standen die griechischen Banken wie der griechische Staat selbst mehrfach kurz vor der Zahlungsunfähigkeit. Wenn diese eingetreten wäre, wäre der Staatsbankrott unvermeidlich geworden – diesen zu vermeiden, und dafür die Bedingungen zu schaffen, war aber gerade Gegenstand der Verhandlungen zwischen der griechischen Regierung und den EU-Institutionen, sowie dem IWF. Indem die EZB die griechische Zahlungsfähigkeit mit ihren Notkrediten von mehr als 80 Mrd. € erhielt, betrieb sie zwar selbst nicht direkt Krisenpolitik, erhielt aber der Politik Verhandlungsspielräume, die sonst nicht bestanden hätten. Insofern waren die Notkredite für Griechenland durchaus ein wichtiger Bestandteil dieses speziellen Terrains europäischer Krisenpolitik.

132 Harald Schumann: Mario Draghi schafft Billionenflop. In: Tagesspiegel 31.1.2015; <http://www.tagesspiegel.de/politik/europaeische-zentralbank-und-eurozone-mario-draghi-schafft-billionenflop/11309646.html> (25.2.2015). Schumann selbst entwickelt dagegen eine ganz andere Kritik an der Krisenpolitik, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann. Vgl. auch Paul de Grauwe: Die Steuerzahler sind nicht betroffen. Der Tagesspiegel, 16.2.2015; <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ezb-anleihenkauf-die-steuerzahler-sind-nicht-betroffen/11376944.html> (25.2.2015). De Grauwe setzt sich besonders kritisch mit den Thesen von Hans-Werner Sinn auseinander. Zu dessen Thesen vgl. die Titelstory des Handelsblatts vom Wochenende 16./17./18. Januar 2015, S. 48-57, mit dem Titel „Der falsche Prophet. Die fünf Irrtümer des Ökonomen Hans-Werner Sinn“. Mit dem auf den Euro bezogenen „Irrtum“ (Sinns Kritik an den vermeintlichen Risiken der Target-Salden, d.h. den Forderungen und Verbindlichkeiten der nationalen Notenbanken, in diesem Fall der Bundesbank, gegenüber der EZB, im wesentlichen aufgrund von Kapitalrückzug aus den Krisenländern) beschäftigt sich kritisch vor allem Marcel Fratzscher (Direktor des DIW, Berlin), S. 53. Auch deutsche Autoren beklagen allerdings die theoriegeleitete und praxisferne deutsche Kritik an der EZB, z.B. Adalbert Winkler: Dauerkritik an der Europäischen Zentralbank. Falsch angewendete Theorie untergräbt Vertrauen in die Geldpolitik. In: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 94. Jg, 2014, Heft 7, S. 479-486; Volltext online: <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2014/7/dauerkritik-an-der-europaeischen-zentralbank-falsch-angewendete-theorie-untergraebt-vertrauen-in-die/> (9.3.2015).

f) Die Krisenpolitik der EZB: Neoliberal? Föderalisierend?

Die beiden Leitfragen dieser Arbeit an die Krisenpolitik der Europäischen Zentralbank zu stellen, ist schwierig. Zum einen ist die EZB in ihrem Handeln eben kein politischer Akteur, in dem Sinne, dass sie zwischen gesellschaftlich umstrittenen Richtungsentscheidungen (neo-)liberaler, sozialdemokratischer oder anderer Couleur die Wahl hätte. Zum zweiten ist Währungspolitik an sich – anders als Wirtschafts- oder Sozialpolitik – nicht das Politikfeld, an dem sich eine derartige Richtungsentscheidung festmachen ließe.

Handelt die EZB im Rahmen ihres Mandats, dann liegt die Frage nach einer neoliberalen, (neo-)keynesianischen oder anderen politischen Option ihrem Handeln voraus und betrifft das Mandat, die vertragliche Grundlage, den Auftrag an die EZB, selbst. Wollte man die Beurteilung auf dieser Basis vornehmen, ergäben sich verschiedene methodologische Schwierigkeiten: Erstens wäre dann nicht mehr die Bekämpfung der gegenwärtigen Krise der Fokus der EZB-Politik, denn das Mandat stammt ja nicht erst aus den zeitgenössischen Umständen der Krise, sondern ist vor rund fünfundzwanzig Jahren formuliert worden, in einer Zeit, in der von Krise keine Rede sein konnte – der Maastrichter Vertrag ist viel eher der Euphorie der gelungenen Binnenmarkt-Realisierung und darüber hinaus der neuen Situation in Europa nach dem Ende des Eisernen Vorhangs zu verdanken. Zweitens ist das EZB-Statut so eng an das deutsche Bundesbank-Statut angelehnt, dass die Frage, wie neoliberal (oder anders) es gemeint ist, sich gleich auf die gesamte Lebensdauer der Bundesbank mit beziehen würde. Diese Fragen führen aber nicht nur zu weit für diese Abhandlung, sondern sind auch nicht auf ihr Thema fokussiert.

Dennoch lässt es sich nicht vermeiden, das Potenzial der Frage wenigstens anzudeuten. Im Bundesbank-, respektive EZB-Statut deutet sich schließlich eine ordnungspolitische Grundeinstellung an, die tatsächlich mit Modellen wie Liberalismus zu tun hat, und eine deutsche Tradition europäisiert, die ordoliberal, in der die Bundesbank eine prominente Rolle spielt. Dass es in dieser Hinsicht unterschiedliche europäische Traditionen, ja Philosophien gibt, ist nicht erst eine Erkenntnis dieser Krise, sondern hat die Debatte um die ordnungspolitische Ausrichtung der europäischen Integration von Beginn an begleitet, auf jeden Fall in Deutschland und Frankreich, aber damit auch zwischen den Ländergruppen, die von diesen beiden zentralen Akteuren immer mehr oder weniger mit vertreten wurden: „European supranationalism in both countries was considered a menace to the respective economic philosophy. Whereas important German economists regarded the European Monetary Union as an attack on the German system of „Soziale Marktwirtschaft“, the French opposition was convinced that this was a threat to the system of ‚planification‘.“¹³³ Trotz dieser richtigen Einschätzung ist die

133 Guido Thiemeyer: Economic Models in France and Germany and the Debates on the Maastricht Treaty. In: Journal of European Integration History 1, 2013 (vol. 19), S. 85-103, hier S. 86. Dass diese Fragestellung weit reicht und ihr hier nicht nachgegangen werden kann, liegt auf der Hand. Ein neuerer Beitrag zu der Debatte, unter akteursspezifischem Blickwinkel, ist hier zu finden:

EZB, als zentrale Institution der Währungsunion, sicher nicht auf Äquidistanz zu beiden ordnungspolitischen Philosophien angesiedelt, sondern entspricht weitgehend dem deutschen „setting“, wie es für die „Soziale Marktwirtschaft“ charakteristisch war (oder ist). Insofern wäre eine Teilantwort auf die hier aufgeworfenen Fragen möglich: Die EZB als Konstrukt ist Teil eines (allerdings nicht neo-, sondern) ordo-liberalen Systems.

Handelt die EZB dagegen nicht nur innerhalb ihres Mandats (so die These der Bundesbank und der deutschen Kläger), oder wiegen die Folgen ihres mandatsgemäßen Handelns – gewollt oder ungewollt – darüber hinaus nichtsdestoweniger schwer (These des Generalanwalts und vieler anderer Experten in Europa), dann kommen auch diese Folgen ihres Handelns als Gegenstand der Beurteilung in den Blick; zumindest die letztere Bedingung – *dass* nämlich das EZB-Handeln *auch* wirtschaftspolitisch große Reichweite hat – ist wohl kaum umstritten. Die Implikationen ihrer Programme sollen Investitionen erleichtern, ja anregen, dadurch Wachstum in Gang setzen – und auf diesem Wege das geldpolitische Ziel einer geringen Inflation (als Schutz vor Deflation) erreichen. Dieselben Programme würden, wenn sie wirkten, auch Arbeitsplätze schaffen und hätten damit über die wirtschaftspolitische auch eine sozialpolitische Dimension. Alles das sind Wirkungen geldpolitischen Handelns, die starke Ähnlichkeit mit keynesianischen Strategien haben, freilich nicht einfach als solche zu kennzeichnen sind, weil sie „Kollateralwirkungen“ der Geldpolitik sind, keine selbständigen Strategien.

Die Problematik, die sich in den schwierigen Formulierungen der vorangehenden Absätze andeutet, ist in der europäischen Integrationsgeschichte nicht ganz unbekannt. Es ist zwar methodologisch riskant, den Vergleich zu ziehen, aber die strukturelle Ähnlichkeit der Situationen, Akteure und Rollen legt ihn nahe: Gegen Ende der 70er Jahre war die Lage der damaligen Europäischen Gemeinschaften ähnlich kritisch wie heute¹³⁴; die damalige Krise dauerte bereits ebenso lange wie die heutige; die Krise war längst als umfassende Systemkrise identifiziert und ihre Bearbeitung deshalb von der sektoralen Ebene der Minister auf die ganzheitliche der Staats- und Regierungschefs erhoben worden (eines der Hauptmotive für die Einrichtung des Europäischen Rates); bedeutende institutionelle wie politik-inhaltliche Maßnahmen waren zwar ergriffen worden (z.B., neben dem Europäischen Rat, die Direktwahl des Europäischen Parlaments, die Schaffung des Europäischen Währungssystems) – aber alle diese Krisenbekämpfungsmaßnahmen hatten nicht den gewünschten Erfolg erbracht: Das mögliche Potenzial eines vollendeten Binnenmarkts blieb unausgeschöpft.

Unter diesen Umständen entfaltete eine Institution, die dazu aufgrund ihres Mandats gar nicht befugt war, integrationspolitische Dynamik von hoher Wirkung, ebenfalls als „Kollateralwirkung“ bei der Wahrnehmung ihrer eigentlichen Aufgabe, die nicht dynamisch, sondern konsolidierend gedacht war: Das war der Europäische Gerichtshof. In

Claire Demesmay et Barbara Kunz: Les deux visages de l'Europe. Visions d'acteurs économiques en France et Allemagne; Question d'Europe Nr. 341, 26 janvier 2015 (Fondation Robert Schuman), <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0341-les-deux-visages-de-l-europe-visions-d-acteurs-economiques-en-france-et-alle-magne> (5.3.2015).

134 Erinnerung an Weidenfeld-Zitat aus JB 81.

epochemachenden Urteilen näherte er die Gemeinschaften dem Binnenmarkt an, ohne dass die politischen Entscheidungen schon getroffen worden wären. Das gilt z.B. und vor allem für das „Cassis-de-Dijon-Urteil“ von 1978, in dem der EUGH das Prinzip der „Gegenseitigen Anerkennung“ etablierte, das für die Durchsetzung des Binnenmarkts ein Meilenstein war.¹³⁵

Mit den abstrakten Worten, die hier der konkreten Erwähnung des EUGH vorausgingen, lässt sich genauso auch die Rolle und das Handeln der EZB in der heutigen Krise beschreiben: Eine eigentlich „unpolitische“ Institution übernimmt Krisenlösungsfunktionen in einer Lage, in der auch bedeutende integrationspolitische Schritte (unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung) nicht zum Durchbruch führen, indem sie ihr Mandat ausschöpft, ohne es zu überschreiten, wohl wissend, dass ihr Handeln Wirkungen weit über die Grenzen der (damals) rechtlichen bzw. (heute) geldpolitischen Dimension hinaus haben würde.

Wenn diese strukturelle, system-funktionale Analogie zwischen EUGH und EZB gilt, dann wird auch ein erheblicher Teil der damals und seitdem entwickelten integrationspolitischen Bedeutung des EUGH heute für die EZB anwendbar sein. Es ist kein Zweifel, dass der EUGH nicht explizit, aber in der Wirkung föderalisierend auf den Integrationsprozeß gewirkt hat – und diese Wirkung kann man in der heutigen Krise auch den Maßnahmen der EZB nachsagen. Wo der EUGH damals die Konsequenzen aus dem Einigungsprozeß auf rechtlichem Gebiet gezogen hat und mit dieser Konsequenz der Politik vorausgeeilt ist, da zieht die EZB heute die Konsequenzen; Marcel Fratzscher beispielsweise, in seiner Replik auf Hans-Werner Sinns Warnung vor den schon erwähnten Zahlungsungleichgewichten, scheut sich nicht, diese Einsicht zu formulieren: Die Debatte „unterstreicht, dass eine Währungsunion auch immer eine Haftungsunion ist, in der Mitgliedsländer Risiken füreinander übernehmen.“¹³⁶

135 Stellvertretend für zahlreiche juristische und rechtsgeschichtliche Abhandlungen zu diesem Thema (und mit der Bitte um Verzeihung an die hier nicht zitierten Autoren) vgl. Martin Höpner: Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung. In: Berliner Journal für Soziologie 21/2 (2011), 203–229. Eine kurze Fassung seiner Argumentation online: http://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_jb/JB1112/MPIfG_11-12_13_Hoepner.pdf (3.3.2015).

136 Vgl. Anmerkung 59, Zitat Fratzscher auf S. 53 des Dossiers im „Handelsblatt“.

3. Maßnahmengruppe „Überwachung“ und makroökonomische Konvergenz

Mit dem „Europäischen Semester“ begannen im Frühjahr 2010 Bemühungen, die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten früher und enger zu kontrollieren. Angesichts der zu diesem Zeitpunkt einsetzenden Staatsschuldenkrise und der dadurch notwendig gewordenen Rettungsschirme wollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie im Gegenzug zu ihrer finanzieller Solidarität Zugriff auf die nationalen Haushalte erhalten – und auf deren Grundlage, die makroökonomische Politik der Staaten: Erst wenn es möglich wäre – so die Überlegung – , die Mitgliedstaaten zu der Politik zu bewegen, die „gesunde“ Staatsfinanzen garantieren würde, könnte man sicher sein, dass die Kredite aus den Rettungsschirmen nicht verloren gingen.

Dies ist der logische Zusammenhang zwischen Rettungsschirmen und Haushaltsüberwachung (inklusive makroökonomischer Empfehlungen). Damit beginnt eine neue, weitere Phase der Krise und ihrer Bearbeitung: Nach (1) der Finanz- und Wirtschaftskrise, (2) der anschließenden Konjunkturpolitik mittels „deficit spending“, (3) der dadurch bedingten dramatischen Verschärfung der Staatsverschuldung und (4) den aufwendigen Bemühungen, überforderte €Mitgliedstaaten vor dem Staatsbankrott zu retten, war es nun (5) an der Zeit, gemeinsam die Haushalte der Mitgliedstaaten und ihre makroökonomische Politik zu kontrollieren, mit dem Ziel konvergenter Solidität.

Rechtlicher Ausgangspunkt für diese Strategie konnte der Stabilitäts- und Wachstumspakt sein, der aber eben bisher nur eine nachträgliche Kontrolle der nationalstaatlichen Haushaltsführung ermöglicht hatte. Jetzt sollte diese Kontrolle schon früher vorgenommen werden, bevor Fehlentwicklungen einsetzten. Mit dieser Zielsetzung wurde zunächst das „Europäische Semester“ vereinbart, später dann die gesetzlichen Regelungen, die eine immer engmaschigere Kontrolle über das Jahr ermöglichen: „Sixpack“ und „Twopack“, und letztlich der „Fiskalpakt“. Hinzu kam inzwischen auch noch der „Euro-Plus-Pakt“.

3.1 Das „Europäische Semester“

Entstehung. Das Europäische Semester wurde im Frühjahr und Sommer 2010 entwickelt, und zwar aufgrund eines Vorschlages der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer neuen Strategie „Europa 2020“, dem der Europäische Rat am 26. März 2010 seine Zustimmung erteilte und dabei gleich auch die stärkere Überwachung der Einhaltung von Stabilitäts- und Wachstumspakt anvisierte: „Der Europäische Rat hat die neue Strategie der Europäischen Union für Beschäftigung und Wachstum erörtert. Er hat sich auf die wichtigsten Elemente dieser Strategie verständigt, unter anderem auf die Kernziele, nach denen sich die Umsetzung der Strategie richten wird, und auf die Modalitäten für eine bessere Überwachung.“¹³⁷ Am 17. Juni 2010 bekräftigte der Europäische Rat sei-

137 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26. März 2010; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113618.pdf (18.6.2010).

ne völlige Einigkeit darin, „dass es dringend erforderlich ist, die Koordinierung unserer Wirtschaftspolitiken zu verstärken. Wir einigen uns auf erste Leitlinien in Bezug auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt und die haushaltspolitische Überwachung sowie eine umfassendere Überwachung der Wirtschaftspolitik.“ Der Europäische Rat „vereinbart [...] Orientierungen“, zu denen die folgende gehört: „ab 2011 Übermittlung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme für die nachfolgenden Jahre an die Kommission im Frühjahr im Rahmen eines ‚europäischen Semesters‘“¹³⁸.

Der Ecofin-Rat setzte diese „Leitlinien“ oder „Orientierungen“ bezüglich des Europäischen Semesters bei seiner Tagung am 7. September 2010 in einen förmlichen Beschluß um; in den Schlussfolgerungen heißt es zusammenfassend: „The Council also endorsed changes to the manner in which the EU's stability and growth pact is implemented in order to allow a "European semester" to be introduced, as from 2011, as part of a reform of EU provisions on economic policy coordination. Implementation of this initiative will improve coordination of the member states' economic policies and help strengthen budgetary discipline, macroeconomic stability and growth, in line with the EU's 2020 strategy for jobs and growth. The so-called European semester is one of the first initiatives to emerge from a task force on economic governance set up at the request of the European Council and chaired by its president, Herman Van Rompuy.“¹³⁹

Rechtliche Grundlagen. Die vertraglichen Grundlagen für das Europäische Semester sind die viel vageren, allgemein gehaltenen Regelungen, die in den Artikeln 121 und 136 AEUV niedergelegt sind und die hier eine weitgehende Konkretisierung erhalten. Zunächst handelte es sich bei der Einführung des Europäischen Semesters nur um einen „code of conduct“, wie der Ecofin-Rat bei seinem Beschluß am 17. September 2010 festhielt.¹⁴⁰ Im gleichen Atemzuge versicherte der Rat aber, die Kommission sei dabei, die gesetzlichen Grundlagen für eine bindende Anwendung dieses Verhaltenskodex' sehr bald zu schaffen: „Furthermore, with the aim of making the requirements legally binding, the Commission announced its intention to present a proposal for modification

138 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen 17. Juni 2010; die ausdrückliche Erwähnung des Europäischen Semesters in Punkt 11, c; <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eu-rat-schlussfolgerungen-europa-2020-100617,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (16.6.2015).

139 Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates vom 7. September; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf (16.6.15). Die angesprochene „task force“ war die Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“, die der Europäische Rat bei seiner Tagung am 26. März (Schlussfolgerungen, Punkt 7) eingesetzt hatte, und die unter der Leitung von van Rompuy und mit Beteiligung der Kommission und der EZB die grundlegenden Weichenstellungen für das Maßnahmenprogramm zur Verstärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts entwickelte, darunter zu einem frühen Zeitpunkt das Europäische Semester, in ihrem Abschlußbericht vom 21. Oktober aber auch bereits weit gehende Perspektiven auf die späteren Six- und Two-Pack-Gesetze; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf (16.6.2015).

140 Ebd.: „The Council took note of a modified code of conduct on implementation of the EU's stability and growth pact, enabling a "European semester" to be introduced as from next year as part of a reform of EU provisions on the coordination of the member states' economic policies.“ (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf).

of regulation 1466/97“¹⁴¹. Diese Ankündigung stellt die Verbindung zwischen Europäischem Semester und Six-Pack-Gesetzespaket her. Dort (Verordnung 1175/2011, vom 16. November 2011) hat das Europäische Semester dann in der Tat seine rechtliche Grundlage gefunden¹⁴². Angewandt wurde das Verfahren des Europäischen Semesters erstmalig aber bereits ab Frühjahr 2011, d.h. im Blick auf die nationalen Haushalte und makroökonomischen Politiken für 2012, und damit im rechtlichen Status eines „codes of conduct“, da die Six-Pack-Verordnungen erst im Dezember 2011 in Kraft traten (und das Europäische Semester demnach seit 2012 nicht mehr als „code of conduct“, sondern auf gesetzlicher Grundlage durchgeführt wird).

Grundgedanken: Worum geht es? Grundgedanke ist, wie bereits angedeutet, die intensivere „Überwachung“ (ein Begriff, der immer wieder verwendet wird) der Haushalts- und makroökonomischen Wirtschaftspolitiken aller EU-Mitgliedstaaten, und zwar in diesem Fall die präventive Überwachung, im Unterschied zur ex-post-Kontrolle nach den bis dahin geltenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts. „Präventiv“ bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihre Haushaltsentwürfe (und die damit zu finanzierenden Politiken) den anderen EU-Mitgliedern schon im frühesten Stadium des Konzipierens zur gemeinsamen Begutachtung vorlegen, d.h. im Frühjahr des Jahres, das dem Haushaltsjahr vorausgeht. Bei der kontrollierenden Begutachtung sollen zwei Aspekte zusammengeführt werden: einerseits die Überwachung der Haushaltsdisziplin (nach Maßgabe des Stabilitäts- und Wachstumspaktes) und andererseits der Strukturpolitiken (nach Maßgabe der Strategie „Europa 2020“, die von der Kommission am 3. März 2010 vorgelegt und beim Europäischen Rat im März bzw. Juni 2010 beschlossen wurde und vor allem „intelligentes, nachhaltiges und integratives“ Wachstum zum Ziel hat). Es handelt sich beim Europäischen Semester also der Intention nach zunächst mehr um einen Kontrollmechanismus als um Zielvereinbarungen, obwohl der Rat auf Vorschlag der Kommission „Empfehlungen“ ausspricht, die möglicherweise die Haushaltsverfahren in den Mitgliedstaaten beeinflussen und die Politikschwerpunkte verändern können. Damit eröffnet sich allerdings dann ein weites Feld europäischer Einflussnahme auf nahezu alle Bereich makroökonomischer Politik.

Umsetzung, Implementierung. Zunächst scheint die Aussagekraft des Europäischen Semesters hinsichtlich der Frage, wie neoliberal (oder ordoliberal, oder keynesianisch, oder nachhaltig ...) die EU-Krisenpolitik ist, begrenzt zu sein – sie wächst allerdings erheblich durch die Maßgaben, die mittels der Prozeduren des Europäischen Semesters kontrolliert werden sollen. Das gilt vor allem für die „Länderspezifischen Empfehlungen“. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Vorschlägen der Kommission und den darauf beruhenden (möglicherweise abgemilderten) Beschlüssen des Europäischen Rates¹⁴³.

141 Ebd.

142 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.306.01.0012.01.DEU\(22.11.14\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.306.01.0012.01.DEU(22.11.14)).

143 Beide Dokumente online für alle Länder, wie auch die zugrundeliegenden Reformprogramme der Mitgliedstaaten; <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommen->

Als Beispiel sei hier Frankreich ausgewählt, weil dessen schwache Wirtschafts- und bedenkliche Haushaltsentwicklung 2014-2015 (und darüber hinaus) besondere Sorgen verursacht und daher im Zentrum der europäischen Aufmerksamkeit steht¹⁴⁴ und weil sich Frankreichs Staatspräsident François Hollande besonders abweisend gegenüber den europäischen Reformempfehlungen geäußert hat.¹⁴⁵ Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Berichte und Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters bezüglich der Haushaltsplanungen und im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts bezüglich der wettbewerbsorientierten Reformmaßnahmen geplant sind, hier *gemeinsam, in einem Text* bewertet werden¹⁴⁶ – genau diese Zusammenführung von Haushaltskontrolle und wettbewerbsorientierter Reformpolitik war ja angezielt worden.

Auf rund acht Seiten wird hier das französische Programm für die makroökonomische und Haushaltspolitik des Landes kritisch kommentiert und mit Empfehlungen versehen. In ihrem Entwurf für eine Empfehlung des Rates kritisiert die Kommission¹⁴⁷ zunächst das französische Reformprogramm – das „makroökonomische Szenario“ sei für 2015 „zu optimistisch“, die „Detailgenauigkeit [...] reicht nicht aus“, die Konsolidierungsanstrengungen seien „zu niedrig“, „weitere Anstrengungen [seien] erforderlich“ (S. 4). Bei ihren Empfehlungen, wie die Reformen besser zu realisieren seien, geht die Kommission bis auf die Ebene einzelner Aufgabenfelder in den Sozialversicherungssystemen, der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, und Strukturpolitik. So sollte z.B. „die Steigerung der Sozialausgaben [...] erheblich beschnitten“ werden, „Einschnitte bei den Kosten für

dations/index_en.htm; von dieser Seite aus sind zahlreiche statistische Angaben zu Ländervergleichen einsehbar – Wachstumsraten, Haushaltsentwicklung, Arbeitslosenraten etc., d.h. letztlich die makroökonomischen Daten der Mitgliedstaaten.

- 144 Vgl. allgemein dazu z.B. Joachim Schild: Frankreich. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014. Baden-Baden: Nomos 2014, S. 433-440; ders.: Frankreichs steiniger Weg zur Haushaltskonsolidierung. In: Frankreich-Jahrbuch 2013, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut (Ludwigsburg). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2014, S. 81-99. Ähnlich aus französischer Sicht: Christian Lequesne: Quelle place pour la France en Europe? Réforme, crédibilité et influence. In: L'État de l'Union; Rapport Schuman sur l'Europe 2015 ; publication de la Fondation Robert Schuman ; sous la direction de Thierry Chopin et Michel Foucher, Paris 2015, S. 31-36.
- 145 François Hollande im Interview, vgl. Euractiv vom 30.5.2014 (<http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/frankreich-weist-eu-reformvorgaben-zurueck-007584>), vgl. Le Point vom 29.5.2014 (http://www.lepoint.fr/economie/hollande-la-commission-n-a-pas-a-nous-dicter-ce-que-nous-avons-a-faire-29-05-2013-1674318_28.php): "La Commission n'a pas à nous dicter ce que nous avons à faire. Elle a simplement à dire que la France doit rétablir ses comptes publics", a déclaré le chef de l'État. Das bezog sich auf die Empfehlungen aus dem Jahr 2013, die u.a. (darauf nimmt Hollande Bezug) eine Reform des französischen Rentensystems noch im selben Jahr anmahnten. Hier geht es allerdings nicht um diesen Fall, sondern – beispielhaft – um die aktuelleren „Länderspezifischen Empfehlungen“ aus dem Jahr 2014.
- 146 Vgl. Empfehlung der Kommission, S. 3: „Am 7. Mai 2014 übermittelte Frankreich sein nationales Reformprogramm 2014 und sein Stabilitätsprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.“ (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_france_de.pdf)
- 147 Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Frankreichs 2014; http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_france_de.pdf.

Gesundheits- und Altersvorsorge“ seien nötig, desgleichen „ein vorübergehendes Einfrieren der Renten sowie anderer Sozialleistungen“. Noch eine Ebene konkreter ist die Empfehlung, „Ausgaben für Arzneimittel und Verwaltungskosten sowie für stationäre Behandlungen“ zu reduzieren. Desgleichen werde die schon beschlossene Rentenreform „nicht ausreichen“. Auch die Arbeitskosten müssten gesenkt werden, z.B. und vor allem durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen. Auch die Regulierung des Arbeitsmarktes müsse reduziert, „die Flexibilität der Arbeitsbedingungen“ dagegen erhöht werden. Das Steuersystem insgesamt wird ebenso kritisiert, mit der Empfehlung, die Steuerlast zu senken, besonders bei den Körperschaftssteuern. Aus all diesen Analysen und Kritiken werden schließlich konkrete Umsetzungsempfehlungen abgeleitet, wie z.B. die folgenden: Der Rat solle Frankreich empfehlen, daß es „verstärkte Anstrengungen unternimmt, um Effizienzgewinne in allen Teilsektoren des Staates zu erzielen, einschließlich gegebenenfalls durch Neudefinition des Umfangs der staatlichen Maßnahmen; [dass das Land des weiteren] insbesondere Maßnahmen trifft, um den Anstieg der Sozialausgaben wie geplant ab 2015 deutlich einzudämmen, indem es für die jährlichen Gesundheitsausgaben ehrgeizigere Ziele festlegt, die Kosten der Altersversorgung begrenzt und Familienleistungen und Wohnungsbeihilfen strafft; einen klaren Zeitplan für den laufenden Dezentralisierungsprozess festlegt“ (S. 10), etc.

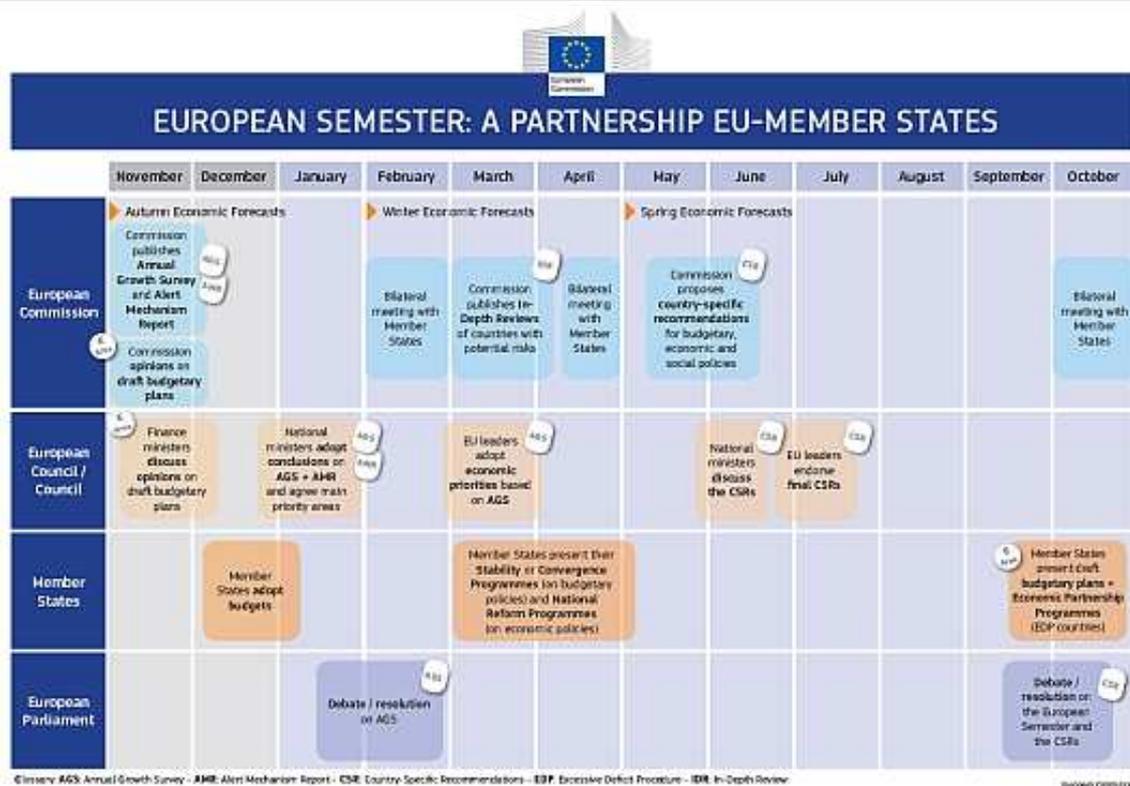
Der Rat ist den Vorschlägen der Kommission weitgehend gefolgt; viele Formulierungen wurden nahezu wörtlich übernommen (die definitiven Empfehlungen des Rates liegen nicht in deutscher, nur in französischer und englischer Sprache vor). So heißt es in den Ratsempfehlungen beispielsweise, Frankreich müsse „reduce significantly the increase in social security spending as from 2015 as planned, by setting more ambitious annual healthcare targets, containing pension costs, and streamlining family benefits and housing allowances“. Desgleichen solle Frankreich „ensure that the labor cost reduction“ realisiert wird, d.h. insbesondere „lower employer social security contributions“, etc.¹⁴⁸

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass viele dieser Empfehlungen ohne weiteres in eine neoliberale Agenda passen: Reduzierung der Rolle des Staates, durch Senkung von Ausgaben für öffentliche Aufgaben oder deren Abschaffung, Deregulierung des Arbeitsmarktes (u.a. durch Förderung eines Niedriglohnsektors), Zurückfahren der Sozialversicherungssysteme wie Krankenversicherung und Rente – alles klassische Forderung aus dem neoliberalen Programm. Demgegenüber fallen die Ermutigungen der Kommission, die hohe Quote von jugendlichen Arbeitslosen durch die „Förderung von Ausbildungsplätzen“ abzubauen, wenig ins Gewicht und haben jedenfalls nicht das Potenzial, die neoliberale Qualität des gesamten Reformmaßstabs keynesianisch einzufärben. Überhaupt fehlen keynesianische Politikempfehlungen völlig. Das gilt auch für eine möglicherweise als „nachhaltig“ zu bezeichnende Politik – zwar wird kritisiert, dass „der Anteil der Umweltsteuern am BIP nach wie vor gering“ ist; aber ein politi-

148 Council Recommendation of 8 July 2014; http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_france_en.pdf.

ches Programm zur Umsteuerung in Richtung Nachhaltigkeit ist nirgends auch nur ansatzweise erkennbar. In der Bilanz bleibt es bei dem Befund, dass die Empfehlungen für Frankreich ein Beispiel dafür sind, wie Krisenlösung auf neoliberalen Wege versucht wird. Jenny Preunkert, die im April 2012 den zweiten Durchgang des Europäischen Semesters ausdrücklich unter dieser Fragestellung – „Revival des neoliberalen Modells in der Krise?“ – untersucht hatte und bereits zu dem gleichen Ergebnis kam, kann sich durch die weitere Entwicklung, mindestens in den beiden folgenden Jahren, bestätigt fühlen: „Einerseits werden [...] verstärkt soziale Probleme angesprochen und ihre Überwindung gefordert, andererseits [...] ist zu erwarten, dass bei der Evaluierung der nationalen Reformprogramme das Augenmerk noch stärker auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung gerichtet sein wird und alle anderen Probleme diesem erneut untergeordnet werden.“ Das gilt auch, und für nahezu alle analysierten Politikbereiche, für das Europäische Semester 2014.¹⁴⁹

Zu den Verfahren siehe Schaubild¹⁵⁰:



Bewertung der „governance“-Strukturen, die durch das Europäische Semester (mehr oder weniger wirksam) eingeführt werden. In Herman van Rompuy's Bericht vom 21. Oktober 2010 ist von „grundlegenden Veränderungen bei der wirtschaftspolitischen

149 Jenny Preunkert: Das Zweite Europäische Semester. Revival des neoliberalen Modells in der Krise? Friedrich Ebert-Stiftung, FES Perspektive, April 2012, full-text online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09043.pdf> (letzter Zugriff 17.11.2014).

150 Quelle: Homepage der EU-Kommission, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm (16.6.2015).

Steuerung in Europa“ die Rede, „die dem Grad an wirtschaftlicher und finanzieller Integration, der durch die Währungsunion und den Binnenmarkt bereits erreicht wurde, angemessen sein müssen.“¹⁵¹ Dieser Integrationsgrad wird als „extrem hoch“ (S. 6 des Berichts) bezeichnet. Zugleich sollen „die finanz- und wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten“ gewahrt bleiben (S. 2). Damit wird eine grundsätzliche, anders ausgedrückt: eine konstitutionelle, primärrechtliche Frage aufgeworfen, d.h. eine, die die Ebene der Verträge betrifft, da sie das die Kompetenz- und Machtverteilung zwischen Staaten und EU berührt, indem sie die „wirtschaftspolitische Steuerung“ (anders ausgedrückt: die „economic governance“¹⁵²) „grundlegend“ verändert, nämlich an den realen Integrationsstand der Wirtschaft anpassen soll – soweit die vorangestellte Zusammenfassung; im Bericht selbst ist sogar von einem „Quantensprung“ die Rede (S. 6). Allerdings hält van Rompuy es (jedenfalls 2010 noch) für ausreichend, „sämtliche Möglichkeiten, die das Sekundärrecht der EU innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens der Union bietet“, zu nutzen (S. 6).

Für die Entscheidungsverfahren heißt das konkret, dass van Rompuy vorschlägt, „für die Verabschiedung von Durchsetzungsmaßnahmen das Prinzip der umgekehrten Mehrheit einzuführen. In der Praxis bedeutet dies, dass Empfehlungen der Kommission angenommen würden, sofern nicht eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat innerhalb einer bestimmten Frist dagegen stimmt“ (S. 3)¹⁵³. Das aber ist eine erhebliche Machtverschiebung von der nationalen weg und zugunsten der EU-Ebene, genauer: zugunsten der Kommission, die bei umgekehrter qualifizierter Mehrheit ihre Vorschläge (z.B. für Sanktionen) viel leichter durchsetzen könnte, was van Rompuy selbst betont: Dadurch würde „die Rolle der Kommission wesentlich gestärkt“ (S. 13). Auch später erklärt der Bericht noch einmal, es sei „von entscheidender Bedeutung, dass die Rolle und die Unabhängigkeit der Europäischen Kommission [...] gestärkt werden.“ (S. 20) Der Bericht sagt zu den vertraglichen Grundlagen, auf denen eine solche Machtverschiebung zugunsten der Kommission legitimerweise vorgenommen werden könnte (und ja schon mit dem Europäischen Semester, dann aber vor allem mit den Six- und Two-Pack-Verordnungen, auch tatsächlich vorgenommen wurde), nichts, von einer vagen Bemerkung im letzten Absatz (S. 21) abgesehen, wo es heißt, dass „unter Umständen Vertragsänderungen erforderlich“ werden.

151 Abschlußbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ vom 21. Oktober 2010; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf (16.6.2015).

152 So auch tatsächlich in der englischen Fassung des Berichts: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf (9.11.14).

153 Der Begriff „Umgekehrte Qualifizierte Mehrheit“ wird in beiden Verträgen (EUV und AEUV) nicht verwendet; die „Qualifizierte Mehrheit“ selbst wird im Art. 238 des AEUV definiert. Allerdings verwendet auch das Sekundärrecht nicht exakt den Begriff „Umgekehrte Qualifizierte Mehrheit“, sondern umgeht ihn durch die Formulierung „umgekehrte Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit“, so etwa in der Verordnung 1173/2011, die Teil des Six-Pack ist (siehe nächstes „Fact Sheet“); http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/InternePolitikfelder/WWU/Pdf/VO_1173_2011.pdf (16.6.2015).

Die (Mißerfolgs-)Bilanz des Europäischen Semesters ... fiel von Anfang an skeptisch aus und ist es bis 2015 geblieben:¹⁵⁴ Der Grüne Europa-Abgeordnete Sven Giegold befand 2014, dass nur rund 10% der Länderspezifischen Empfehlungen auch umgesetzt werden – eine Einschätzung, die zumindest vom Europäischen Parlament insgesamt gestützt und geteilt wird: Am 6. Oktober 2014 schrieb Martin Hradiský im Namen der „Economic Governance Support Unit“ des Parlaments in seinem zweiseitigen Bericht zur „Implementation of Country Specific Recommendations“ mit Bezug auf Auswertungen der Kommission: „According to the qualitative assessment provided in the June 2014 Commission's Staff Working Documents, EU-28 Member States fully/substantially implemented 13 out of 141 recommendations (or equivalently about 10%) received in 2013. Some progress has been registered on approximately 45% of the CSRs, while almost equally large proportion of the recommendations has not been implemented at all or only in a limited manner.“ Ähnlich enttäuscht bilanzieren Roland Döhrn und Wim Kösters in ihrem Beitrag zum Jahrbuch der Europäischen Integration (2013) die Durchschlagskraft des Europäischen Semesters: Sie bemängeln, dass die Kommission die Macht nicht ausübt, die ihr übertragen wurde, Sanktionen nicht verhängt, obwohl sie regelgemäß wären, Fristen über die Regeln hinaus verlängert, Ausnahmen gestattet, vor allem für Frankreich ...¹⁵⁵, einmal Urteil, dem sich auch Jenny Preunkert in ihrem bereits zitierten Papier anschließt.

Die umgekehrte qualifizierte Mehrheit ist also bis jetzt noch nicht angewendet worden – die Kommission hat offensichtlich Bedenken, den dann unvermeidlichen Konflikt mit Mitgliedstaaten zu riskieren, sei es aus Einsicht in die sachlich gerechtfertigten In-

154 Vgl. Notre Europe, Policy Brief 22, February 2011: The European Semester: only a first step (<http://www.eng.notre-europe.eu/011-2554-The-European-Semester-only-a-first-step.html>); vgl. aktueller auch die Bewertung in der FAZ, die weitgehend auf die Einschätzung des Grünen EP-Abgeordneten Sven Giegold zurückgeht: Werner Mussler: Staaten pfeifen auf Brüsseler Empfehlungen, 17. Juni 2014 (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/die-eu-staaten-pfeifen-auf-das-bruesseler-fruehwarnsystem-12996062.html>). Vgl. auch François Hollande, französischer Staatspräsident, am 29.5.2013 in „Le Point“: „Hollande : ‚La Commission n'a pas à nous dicter ce que nous avons à faire‘“; http://www.lepoint.fr/economie/hollande-la-commission-n-a-pas-a-nous-dicter-ce-que-nous-avons-a-faire-29-05-2013-1674318_28.php.

155 Vgl. Roland Döhrn und Wim Kösters: Wirtschaftspolitik. In: W. Weidenfeld und W. Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2013. Baden-Baden: Nomos Verlag. 249-254. Vgl. auch Spiegel online, mit journalistischem Jargon: David Böcking: Defizite in EU-Ländern: Juncker kuschelt mit den Sparschluderern; darin heißt es u.a.: Die jüngsten Haushaltspläne der Mitgliedsländer kommentiert der EU-Kommissionschef jedoch eher wie ein Pädagoge, und zwar ein antiautoritärer. "Die Länder mögen die Lektionen nicht, die aus Brüssel kommen", erklärte Juncker via "Süddeutsche Zeitung". Kleinere Länder würden sich ungern verteidigen, größere Länder machten "sowieso" lieber eigene Vorschläge. Deshalb nimmt er von Sanktionen erstmal Abstand. "Das ist ein Weg, mit Staaten und Parlamenten umzugehen, der respektvoller ist. Das habe ich geändert." Was Juncker als neuen Weg verkauft, beschreibt in Wahrheit ein Problem, dass die Kommission schon lange plagt: Ihre mangelnde Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten.“ 28.11.2014; [http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-defizite-juncker-ist-nach-sichtig-mit-haushaltssuendern-a-1005576.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-defizite-juncker-ist-nachsichtig-mit-haushaltssuendern-a-1005576.html)

terpretationsspielräume, die sie in der Tat hat¹⁵⁶, sei es wegen des föderalen Prinzips autonomieschonenden Regierungshandelns, sei es aus Furcht vor dem Einfluß (großer) Mitgliedstaaten (wie Frankreich).

Die Kommission selbst entwickelte ihre Sichtweise zunächst im Bericht über den „Abschluß des ersten Europäischen Semesters“¹⁵⁷, in dem sie bestätigt, dass „wir die gemeinsame EU-Dimension in die politische Willensbildung auf nationaler Ebene einbringen [müssen], bevor Entscheidungen gefällt werden.“ (S. 2). Das bestätigt, dass es um eine Verlagerung von politischer Entscheidungsfähigkeit, von Macht, von der staatlichen auf die europäische Ebene geht – der Entscheidungsspielraum der Staaten wird geringer, indem „die europäische Dimension“ nun schon vorab „eingebracht“ werden muß – der europäische Entscheidungsspielraum wächst aus dem gleichen Grund im gleichen Maße (wenn denn die EU – insbesondere die Kommission – von ihren neuen Rechten Gebrauch machen würde, was sie bisher jedenfalls formal nicht tut).

Eine vorläufige kurze Bilanz der Analyse des Europäischen Semesters im Hinblick auf die beiden Leitfragen dieser Arbeit (nach der neoliberalen Orientierung der Krisenbekämpfung und nach ihrer föderalisierenden Wirkung) fällt folgendermaßen aus:

- a) Zur Frage (1) nach Kontinuität oder Wandel des Neoliberalismus: Diese Frage muß auf zwei Ebenen gestellt werden, genauer gesagt: Sie kann nicht auf der Ebene der Verfahren, der „governance“, des Europäischen Semesters gestellt werden, weil es sich dort eben „nur“ um Verfahren, d.h. um inhaltsleere, bloße Formen von governance handelt, nicht um politikinhaltliche Orientierungen. Dagegen ist die Frage für die Politikempfehlungen, die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters abgibt, durchaus relevant und hier bestätigt sich in der Tat, dass es sich um eine weitgehend neoliberale Agenda handelt.
- b) Zur Frage (2) nach der inkrementellen Föderalisierung: Das Europäische Semester hat das Potenzial, Schritte zur weiteren Föderalisierung der EU zu ermöglichen, allerdings wird dieses Potenzial (bisher formal) nicht realisiert; warum es nicht realisiert wird, ist eine eigene Frage – Thesen wären „blame avoidance“ seitens der Kommission (und dann könnte auch die Übertragung von Einfluß/Macht an die Kommission ein weiterer Versuch der Staaten sein, den „blame“ für unpopuläre, „neoliberale“ Maßnahmen auf die Kommission

156 Diese ergeben sich aus der Verordnung 1175/2011, Erwägungsgrund 22, in dem es heißt: „Bei einem außergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt, oder bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt sollte es zulässig sein, vorübergehend von dem Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel abzuweichen, um die wirtschaftliche Erholung zu erleichtern, vorausgesetzt dies gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.“ http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/InternePolitikfelder/WWU/Pdf/VO_1175_2011.pdf (16.6.2015).

157 Mitteilung der Kommission [...]: Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik; 7.6.2011, KOM(2011) 400 endgültig; http://ec.europa.eu/euro-pe2020/pdf/communication_de.pdf (18.6.2015).

abzuwälzen, die diese Taktik aber diesmal durchschaut und den „Schwarzen Peter“ nicht aufnimmt).

- c) ... und zur Frage (3), wie sich beide zueinander verhalten, scheint es zunächst so, als würde das Europäische Semester „mehr“ und föderale „governance“ auf europäischer Ebene anzielen, um das neoliberale Modell auf der mitgliedstaatlichen Ebene besser durchsetzen zu können. „Mehr Regierung“ (im Sinne von mehr Föderalisierung nach oben) und Neoliberalismus wären also in diesem Fall kein Widerspruch, sondern würden einander im Gegenteil verstärken.

3.2 „Six-Pack“ und „Two-Pack“

Wie im voranstehenden „Fact-Sheet“ zum Europäischen Semester bereits erläutert, geht das Gesetzgebungspaket, das als „Six-Pack“ und „Two-Pack“ in den Euro-Jargon eingegangen ist, auf die dramatische Zuspitzung der Krise im Frühjahr 2010 zurück. Es wurde (wie gesagt) durch den unter diesen Umständen von van Rompuy erarbeiteten Bericht zur „Wirtschaftspolitischen Steuerung“ vorbereitet und in den Jahren 2011 bis 2013 erarbeitet; das Europäische Semester selbst war der erste Vorläufer des Rechtsetzungsprogramms. Da es jetzt um einen umfassenden Regelungsansatz geht, soll noch einmal der Kontext hergestellt werden, in dem die insgesamt acht Rechtsakte stehen; dazu sind einige sukzessive Schritte der Annäherung nötig.

(1) Ausgangspunkt ist dabei der Vertrag von Maastricht (1993), und hier wiederum die Bestimmungen, die die Mitgliedschaft in der zu gründenden Wirtschafts- und Währungsunion betreffen. Der Vertrag stellte nämlich Regeln für die *Aufnahme* in die Währungsunion auf, die oft genannten „Maastricht-Kriterien“¹⁵⁸, die im wesentlichen fünf Elemente umfassen: Das jährliche Haushaltsdefizit dürfe nicht über 3% liegen, die Staatsverschuldung nicht über 60% des BIP, die Wechselkurse mussten stabil sein und Zinsen und Inflationsrate mussten nahe bei dem Durchschnitt der „besten“ drei Länder liegen. Konsequenterweise angewandt wurden die Regeln bei der Auswahl der Länder, die schon 1999 in die letzte Stufe der Währungsunion aufgenommen wurden, nicht: Italien, Belgien und später Griechenland zumindest hatten höhere Staatsverschuldungen als erlaubt bzw. (Griechenland) falsche Angaben zur Beurteilung nach Brüssel gemeldet.

(2) Weil der Vertrag von Maastricht nur die Lage bei *Aufnahme in die* oder beim *Beitritt zur* Währungsunion präzisiert, nicht aber die weitere Entwicklung danach, wurde 1997, besonders auf Drängen der deutschen Regierung, ein Gesetzespaket beschlossen, das die Regeln für die Zeit nach dem Beginn der bzw. Eintritt in die Währungsunion regeln sollte, der sogenannte Stabilitätspakt, der auf Verlangen der gerade neu gewählten sozialistischen französischen Regierung (pro forma) zu einem „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ ergänzt wurde. Er besteht aus drei Texten, ...

158 Vgl. z.B. die Erläuterung auf der Homepage des Bundesfinanzministeriums: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/en/Fiskalregeln/nationale-europaeische-fiskalregeln.html#doc290150bodyText11 (4.3.2015).

- a) einer EntschlieÙung des Europäischen Rates vom 17. Juni 1997, die den Rahmen für die folgenden Rechtsakte setzt;
- b) der Verordnung 1466/97 (7. Juli 1997), die den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zum Gegenstand hat,
- c) der Verordnung 1467/97 (ebenfalls 7. Juli 1997), die die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei übermäßigem Defizit betrifft,

Im wesentlichen wird mit diesen Rechtsakten festgelegt, dass Mitgliedstaaten der Währungsunion Sanktionen auferlegt werden (d.h. Strafzahlungen), wenn sie die Eingangskriterien für die Mitgliedschaft nicht auch dauerhaft einhalten. Die Drohung betrifft ausschließlich die beiden oben zuerst genannten Kriterien, d.h. also jährliches Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung, weil nur sie der direkten Steuerung der staatlichen Politik unterliegen (während mit Eintritt/Beginn der Währungsunion Zinsen, Inflation und Wechselkurse in den Verantwortungsbereich der Europäischen Zentralbank übergegangen sind).

(3) Als Deutschland und Frankreich in den Jahren nach der Jahrtausendwende, aus welchen hier nicht zu erörternden Gründen auch immer, das 3%-Kriterium nicht einhielten und demnach eigentlich Sanktionen zu befürchten gehabt hätten, wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 2005 geändert, angepasst, aufgeweicht, realistischer gestaltet – die Einschätzungen variieren ... Im Zuge dieser Reform wurden die oben genannten Rechtsakte geändert, ...

- a) die Verordnung 1466/97 wurde durch die Verordnung 1055/2005 geändert,
- b) die Verordnung 1467/97 wurde durch die Verordnung 1056/2005 geändert,
- c) und der Rat nahm am 20. März 2005 einen Bericht zur „Verbesserung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ an, in dem die Grundsätze der Flexibilisierung des Paktes dargelegt sind.

Wie berechtigt, notwendig oder arbiträr der deutsch-französische Regelbruch auch gewesen sein mag, die Tatsache allein, dass die beiden stärksten Volkswirtschaften die von Deutschland so dringend geforderten und durchgesetzten Stabilitätsregeln selbst nicht einhielten und überdies auch noch ihren Einfluß erfolgreich geltend machten, um Sanktionen zu verhindern, hat die Glaubwürdigkeit und Bindekraft der Regeln in anderen Ländern, darunter den heutigen „Krisenstaaten“, erheblich verringert. Immerhin erlaubt der Stabilitäts- und Wachstumspakt seitdem, über die bloßen Zahlen (BIP, Haushaltsdefizit) hinaus andere makroökonomische Faktoren in die Beurteilung einzubeziehen und dadurch konjunkturellen Entwicklungen oder Krisen Rechnung zu tragen, ohne sogleich Sanktionen zu verhängen.

(4) In dieser Situation befand sich die Eurozone, als 2008 die Krise begann und nahezu alle Mitgliedstaaten dazu zwang, höhere jährliche Defizite und eine größere Staatsverschuldung in Kauf zu nehmen, um die Krise nicht zur Katastrophe ausarten zu lassen. Dass diese Anstrengungen für die einen leichter tragbar und rückführbar waren, für die anderen dagegen praktisch untragbar (wiederum: aus welchen Gründen auch immer), hat sich erst nach der dramatischen Krisenphase an den „Rückständen“ der Krisenbekämpfung gezeigt. Jedenfalls divergierten die Defizitraten und Schuldenstände

nun in einem Maß, das die Währungsunion insgesamt in ihrem Bestand bedrohte, nicht zuletzt durch die Gefahr von Staatsbankrotten einzelner Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Portugal und Irland).

Unter diesen Umständen zählte die Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu den vorrangigen Krisenbekämpfungsmaßnahmen¹⁵⁹. Das Ziel war und ist dabei, die Mitgliedsländer wieder zur Einhaltung der Kriterien zu verpflichten (ja, zu zwingen, bzw. sich durch die europäischen Institutionen sich dazu zwingen zu lassen) und die Voraussetzungen dafür – nämlich die makroökonomische Konvergenz – gemeinsam zu überwachen und nötigenfalls ebenso zu erzwingen. Diesem Ziel dienen die sechs Rechtsakte, die 2011 als „Six -Pack“ gemeinsam verabschiedet wurden, und die 2013 durch zwei weitere Rechtsakte, das „Two-Pack“ nochmals ergänzt wurden.

(5) Beim Six-Pack handelt es sich um die folgenden Rechtsakte:

- a. Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet;
- b. Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet;
- c. Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (diese Verordnung hat das Europäische Semester zum Gegenstand);
- d. Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte;
- e. Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
- f. Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten¹⁶⁰.

159 Dazu noch einmal der Hinweis auf den Bericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“, der am 21. Oktober 2010 vorgelegt wurde: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf (16.6.2015).

160 Amtsblatt der Europäischen Union L306, vom 23. November 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:2011:306:TOC> (4.3.2015). Die Six-Pack-Gesetze gelten für teilweise EU-Mitgliedstaaten, „Länderspezifische Empfehlungen“ werden allen 28 EU-Mitgliedstaaten mit auf den Weg gegeben, Sanktionen können allerdings nur für Euro-Zonen-Mitglieder verhängt werden, deswegen gelten die Verordnungen (oder die Teile von Verordnungen), die sich auf Sanktionen beziehen, nur für Euro-Mitglieder. Die betreffenden Verordnungen verwenden dafür

Die Titel der Rechtsakte sind aussagekräftig: Es geht (1) um die „haushaltspolitische Überwachung“ (zweimal erwähnt), (2) um die „Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ (ebenfalls zweimal erwähnt), (3) um eine effizientere Anwendung der Sanktionen (Defizitverfahren) und (4) insgesamt um die „Durchsetzung“ dieser Regeln.

Unerklärlich (jedenfalls für den Verfasser dieser Studie) bleibt allerdings die Gestaltung dieses Rechtsetzungsprogramms. Zunächst ist zu beachten, dass die dritte der oben genannten Verordnungen nichts anderes ist als die rechtliche Grundlegung des schon zuvor vereinbarten „Europäischen Semesters“, das im vorangegangenen Abschnitt bereits separat behandelt wurde, weil es vor seiner rechtlichen Verankerung und Anwendung und damit schon früher beschlossen und angewendet wurde – als „code of conduct“ – als die anderen Six-Pack-Rechtsakte. Die Kommission selbst spricht in unklaren Aussagen über das Verhältnis von Europäischem Semester und Six-Pack, so als gäbe es das eine wie das andere, wo doch das erstere Teil des letzteren ist: „Durch die in den Jahren 2010- 2011 vollzogene Schaffung des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung *und* [kursiv von HM] sechs einschlägige Legislativvorschläge („Sixpack“)¹⁶¹ sei die wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz auf eine neue Grundlage gestellt worden, so die Kommission in ihrem „Memo“ vom 27. Mai 2013, in dem sie schon die nächsten Rechtsakte, die des „Two-Pack“ ankündigt. Weder ist einsichtig, warum die Vorschriften auf sechs Rechtsakte verteilt wurden, noch ist eine Systematik erkennbar, die dieser Verteilung der genannten vier Aspekte (Überwachung, makroökonomische Konvergenz, Sanktionen, Durchsetzung) auf fünf Verordnungen und eine Richtlinie zugrunde liegt.

Eine detaillierte, analytische Entflechtung der diversen, unsystematisch und daher besonders schwer durchschaubaren Regeln und Vorschriften kann hier nicht geleistet werden;¹⁶² nur die wichtigsten Neuerungen und ihre Bedeutung kann in diesem Rah-

die Unterscheidung zwischen „teilnehmenden“ und „nicht teilnehmenden“ EU-Mitgliedstaaten. So heißt es z.B. in der das Europäische Semester betreffenden Verordnung 1175/2011: „Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck: a) ‚teilnehmende Mitgliedstaaten‘ die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist; b) ‚nicht teilnehmende Mitgliedstaaten‘ alle anderen Mitgliedstaaten.“

http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/InternePolitikfelder/WWU/Pdf/VO_1175_2011.pdf (16.6.2015).

161 Warum allein diese Verordnung auf „EG“ statt, wie alle anderen, auf „EU“ Bezug nimmt, ist nicht zu erklären; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_de.htm (4.3.2015).

162 Sie ist aus juristischer Sicht in bemerkenswerter Weise und sehr bald nach dem Inkrafttreten des Six-Pack geleistet worden von Carlino Antpöhler: Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 72, 2012, S. 353-393; Volltext online: http://www.zaoerv.de/72_2012/72_2012_2_a_353_394.pdf (16.11.14). Antpöhler analysiert darin nicht nur die Six-Pack-Rechtsakte, sondern überprüft sie auch auf ihre Vertragskonformität (mit positivem Ergebnis) und vergleicht sie mit dem Fiskalpakt (darauf wird noch einzugehen sein). Zur Analyse der Six-Pack-Gesetzesakte vgl. besonders S. 362-368. Seine Schlussfolgerung ist jedenfalls, wie der Titel des Aufsatzes bereits andeutet, dass es sich beim Six-Pack um einen Integrationsschritt handelt, der der Etablierung einer „europäischen Wirtschaftsregierung“

men zur Sprache gebracht werden. Dazu soll aber die Ergänzung des Six-Packs durch die beiden 2013 nachgeschobenen Verordnungen des Two-Packs hinzugenommen werden, weil erst damit das gesamte Gesetzgebungsprogramm abgeschlossen war. Beim „Two-Pack“ handelt es sich um die folgenden beiden Verordnungen:

- a. Verordnung (EG) [sic!] Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind¹⁶³;
- b. Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

Insgesamt und im Überblick lässt sich soviel über Six-Pack und Two-Pack sagen (wobei Wiederholungen dessen, was bereits über das Europäische Semester ausgeführt wurde, nicht ganz zu vermeiden sind):

(1) Die Überwachung der Haushaltsentwicklung wie auch der makroökonomischen Lage der Euro-Staaten wird erheblich verdichtet und intensiviert, über den Stand des Europäischen Semesters hinaus. Das gilt sowohl für den Rhythmus der Berichtspflichten wie auch für die zu berichtenden Entwicklungen. Praktisch ist die Kommission nun ständig auf dem Laufenden über haushaltspolitische und makroökonomische Entwicklungen in der Eurozone. Dabei differenzieren besonders die Two-Pack-Verordnungen nochmals zwischen den Euroländern, indem sie denen, die Hilfsprogramme in Anspruch nehmen, noch engere Berichtspflichten auferlegen.

- a. Nicht nur – wie im Europäischen Semester – wird eine Vorab-Kontrolle der Haushaltspläne für das jeweils nächste Jahr schon zum frühestmöglichen Zeitpunkt eingeführt, es werden darüber hinaus nochmalige, weitere Kontrollen im Laufe des Jahres eingeführt, das dem betreffenden Haushaltsjahr vorausgeht.
- b. Und die makroökonomische Kontrolle lässt kaum einen Bereich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus, so dass die gesamte Wirtschaftspolitik aller Euro-Staaten einer gemeinsamen Kontrolle unterworfen wird – die redundante Formulierung sei hier ausnahmsweise gerechtfertigt, weil es sich um eine fundamentale Veränderung handelt.

gleichkommt, eine These, die eine der beiden Leitfragen dieser Abhandlung betrifft und deshalb auch noch einmal zu diskutieren ist.

163 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R0472> (16.6.2015).

(2) „Durchsetzung“ ist das zweite Leitwort, schon im Titel der Rechtsakte: Auch in dieser Hinsicht setzen die Six- und Two-Pack-Verordnungen neue Maßstäbe, ja entwickeln den Integrationsstand deutlich weiter.

- a. Das gilt einerseits für die Ausdehnung der „Tatbestände“, die zu Sanktionen führen können – nun nämlich nicht nur die Verfehlung der „alten“ Maastricht-Kriterien, sondern auch die Nichteinhaltung makroökonomischer „Empfehlungen“: „Art. 3 VO 1174/2011/ EU führt die Sanktionsmöglichkeit für übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte ein. Wie bereits erläutert, hatte die Verordnung 1176/ 2011/EU einen Mechanismus eingeführt, um makroökonomische Ungleichgewichte zu überwachen, was grundsätzlich alle Bereiche nationaler Wirtschaftspolitik berühren kann. Die Verordnung 1174/2011/EU führt hierfür Sanktionen ein, die am leichtesten von allen Sanktionen in der WWU erlassen werden können.“¹⁶⁴
- b. Darüber hinaus wird aber auch das Entscheidungsverfahren, das zur Verhängung von Sanktionen führt, grundlegend geändert. Bedurfte es bisher einer Qualifizierten Mehrheit im Rat, um einem Vorschlag der Kommission, Sanktionen zu verhängen, stattzugeben, so bedarf es nun umgekehrt einer Qualifizierten Mehrheit des Rates, um einen solchen Beschluß der Kommission zu verhindern – was zunächst für die Sanktionsmöglichkeiten des Europäischen Semesters eingeführt wurde, wird nun auf alle von den acht Rechtsakten berührten Kontrollstufen ausgedehnt. „Ohne die aktive Mitwirkung anderer Institutionen kann die Kommission somit alle wesentlichen Bereiche nati-

164 Antpöhler: Wirtschaftsregierung (vgl. vorausgehende Anm.), S. 365. Verordnung 1174 (2. Six-Pack-Verordnung); dass Antpöhler mit dieser sehr weit gehenden Interpretation der Sanktionsmöglichkeiten durchaus Recht hat, zeigt ein Blick auf die beiden genannten Verordnungen: Verordnung 1174 (2. Six-Pack-Verordnung): „Artikel 3 Sanktionen (1) Durch einen Beschluss des Rates wird auf Empfehlung der Kommission eine verzinsliche Einlage auferlegt, wenn ein Beschluss des Rates zur Feststellung der Nichteinhaltung gemäß Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 angenommen wird, in der der Rat zu dem Schluss gelangt, dass der betreffende Mitgliedstaat die vom Rat empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat.“ Verordnung 1176 (4. Six-Pack-Verordnung): „Artikel 10 Bewertung der Korrekturmaßnahmen [...] (4) Gelangt er zu der Auffassung, dass der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat, fasst der Rat auf Empfehlung der Kommission einen Beschluss, in dem er die Nichteinhaltung feststellt, zusammen mit einer Empfehlung, mit der neue Fristen für die Durchführung von Korrekturmaßnahmen festgelegt werden. In diesem Falle unterrichtet der Rat den Europäischen Rat und veröffentlicht die Schlussfolgerungen der in Artikel 9 Absatz 3 genannten Überwachungsmissionen. Die Empfehlung der Kommission mit der Erklärung der Nichteinhaltung gilt als vom Rat angenommen, sofern er nicht innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließt, die Empfehlung abzulehnen. Der betreffende Mitgliedstaat kann beantragen, dass innerhalb dieses Zeitraums eine Tagung des Rates anberaumt wird, um über den Beschluss abzustimmen.“ Sanktionen (verzinsliche Einlagen) werden also schon dann fällig oder jedenfalls möglich (1174, Art. 3, Abs. 1), wenn ein „Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen nicht ergriffen hat“ (1176, Art. 10, Abs. 4).

onaler Wirtschaftspolitik regulieren. Dies stellt eine grundlegende Wende von der bisherigen Governance-Prägung in der allgemeinen Wirtschaftspolitik hin zur europäischen Wirtschaftsregierung dar. [...] Dies kann als Zeitenwende im Defizitverfahren beschrieben werden.“¹⁶⁵

Wie bereits im Blick auf das Europäische Semester geschehen, muss man im Fall des Six-plus-Two-Packs die Leitfragen dieser Arbeit – nach neoliberaler Strategie und nach Föderalisierung der Europäischen Union – an unterschiedliche Dimensionen des Gesetzgebungspakets richten. Die Frage nach der neoliberalen Ausrichtung lässt sich im Hinblick auf die Rechtsakte selbst nicht beantworten, weil sie keine politik-inhaltlichen Vorgaben enthalten; wie beim Europäischen Semester lässt sich die Frage am besten durch eine Analyse der Empfehlungen selbst beantworten, die aufgrund der hier behandelten Rechtsakte ausgesprochen wurden und werden. Dafür gilt der gleiche Befund wie beim Europäischen Semester – nicht verwunderlich, weil letzteres ja Bestandteil der Six-Pack-Verordnungen ist. Die Frage braucht also hier nicht noch einmal beantwortet zu werden.

Anders stellt sich dagegen die Frage nach dem Föderalisierungspotenzial der Six-plus-Two-Pack-Rechtsakte dar.¹⁶⁶ Es kann kaum ein Zweifel sein, dass die hier erörterten Veränderungen, die durch die Six-plus-Two-Pack-Rechtsakte vorgenommen worden sind, eine deutliche Kompetenzverschiebung von der nationalen auf die europäische Ebene bedeuten. Auch dazu sei noch einmal Antpöhler das Wort gegeben, der die Konsequenz prägnant formuliert hat: „Das Six Pack etabliert für die Eurozone die Wirtschaftsregierung. Es verbreitert die Überwachung der Wirtschaftspolitik durch die Einbeziehung makroökonomischer Ungleichgewichte wesentlich. Zudem wird die Durchsetzung intensiviert, indem in allen Bereichen Sanktionen eingeführt werden und diese nur mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können. [...] Die Erstreckung auf makroökonomische Ungleichgewichte und die intensive Möglichkeit von Sanktionen verändern die Wirtschaftsunion einschneidend. Zwar darf sich die Überwachung nur auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beziehen, doch kann auch dies weitreichende Folgen haben, sodass es angemessen ist, von der Emergenz der europäischen Wirtschaftsregie-

165 Ebd. S. 366f.

166 Bemerkenswert ist in Antpöhlers Analyse auch seine Argumentation zugunsten der These, die Veränderungen in den Zugriffsrechten der Europäischen Union im allgemeinen und der Europäischen Kommission im besonderen sei vertragskonform – eine Argumentation, die besonders anspruchsvoll sein muß (und ist), da Antpöhler im Ergebnis des Six-Packs ja eine „grundlegende Wende“, ja eine „Zeitenwende“, letztlich eben die Einführung einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ sieht. Seine Argumente stützen sich im wesentlichen auf die im Vertrag von Lissabon angelegte Anpassungsfähigkeit, die eine Ausweitung der Kompetenzen im Rahmen des Vertrages selbst vorsieht und auf die Bestimmung, dass Entscheidungsverfahren zugunsten leichter Entscheidungen (in diesem Fall Umkehrung der Qualifizierten Mehrheit) geändert werden dürfen, wenn darüber Einstimmigkeit herrscht – was bei der Verabschiedung der Six-Pack-Verordnungen der Fall war. Vgl. Antpöhler: Wirtschaftsregierung, a.a.O., den Abschnitt „Die Kompetenzkonformität des Six Packs“, S. 369-382.

rung zu sprechen. Sollten die Mitgliedstaaten allerdings wünschen, die Asymmetrie der Wirtschafts- und Währungsunion komplett aufzulösen und den europäischen Institutionen uneingeschränkte Entscheidungsbefugnisse bis in die Einzelheiten nationaler Wirtschaftspolitik zu erlauben, bedürfte es einer Vertragsänderung.“¹⁶⁷

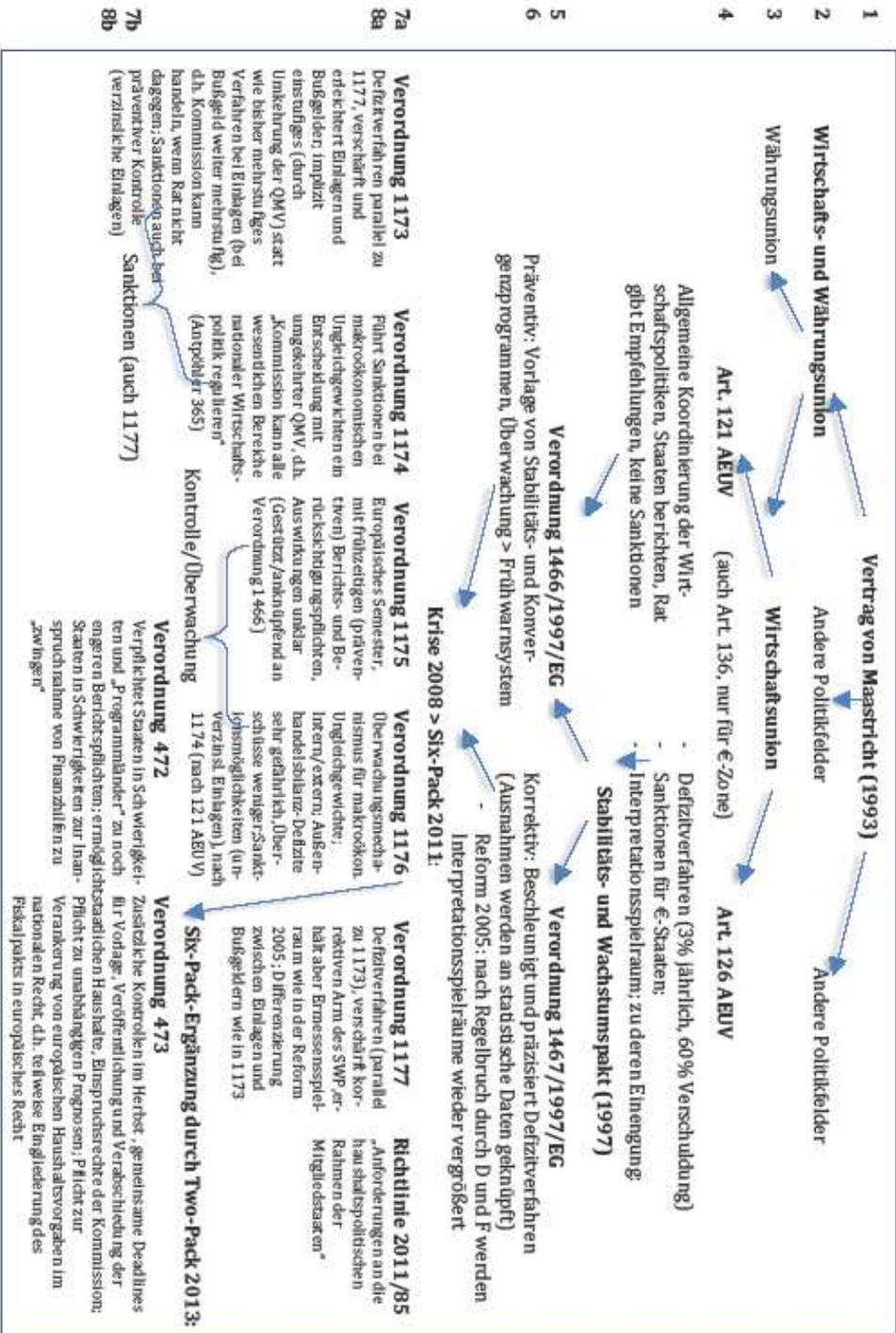
Mindestens in einem Punkt ist Antpöhlers Argumentation zugunsten der Vertragskonformität des Six-Packs fragwürdig: Wie in diesem letzten Zitat noch einmal erwähnt, darf sich eine Überwachung bzw. Empfehlung und dann gegebenenfalls Sanktionierung „nur auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beziehen“ – ein Blick in die länderspezifischen Empfehlungen legt allerdings die Auffassung nahe, dass es sich längst nicht mehr nur um die Ebene der Grundzüge handelt, auf die die Europäische Union Einfluß nimmt, sondern durchaus auf detaillierte politische Entscheidungen, wie vgl. die kurze „Fallstudie“ Frankreichs im Abschnitt über das Europäische Semester gezeigt hat.

Und auch seine Schlußfolgerung, das Six-Pack würde die Europäische Wirtschaftsregierung tatsächlich etablieren, ist eine Verkürzung der Realität auf die juristische Sicht, wie der politische Umgang der Kommission mit Problemfällen à la Frankreich zeigt: Sie nutzt nämlich gerade nicht die rechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung von Sanktionen, die ihr die Umkehrung der Mehrheiten einräumt, sondern handelt eben politisch, d.h. autonomieschonend trotz ihrer neuen Macht, sie bezieht Faktoren in ihr politisches Kalkül ein wie die innenpolitische Lage (in Frankreich die Gefahr einer Machtübernahme durch den Front National) und kommt durch diese Abwägung zu einer politischen Entscheidung, die über die bloß juristischen Möglichkeiten hinaus geht.

Nichtsdestoweniger bedeutet das Gesetzgebungspaket aus den sechs Rechtsakten von 2011 und den beiden von 2013 einen Kompetenztransfer auf die europäische Ebene, gleichviel ob die Kompetenzen in Anspruch genommen werden oder nicht. Allerdings ist ein solcher Kompetenztransfer nicht automatisch ein Schritt zur Föderalisierung – theoretisch zumindest kann es sich auch um eine Zentralisierung handeln, die über das föderale Maß hinausgeht. Die Erörterung dieser Frage schließt gewissermaßen eine Subsidiaritätsprüfung ein.

167 Ebd., S. 381f.

Reformen auf Seiten der Wirtschaftsunion im Rahmen der WWU, unter dem Druck der Krise: Six- und Two-Pack, Systematik



3.3 Euro-Plus Pakt

Entstehung und Kontext. Der sogenannte „Euro-Plus-Pakt“ ist eine Vereinbarung, die beim Treffen des Europäischen Rates am 24. und 25. März 2011 zwischen den Staats- und Regierungschefs der Euro-Mitgliedstaaten und Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen – diese beiden sind inzwischen Euro-Mitgliedstaaten geworden –, Polen und Rumänien (d.h. es fehlen nur vier weitere Länder: Großbritannien, Schweden, Tschechien, Ungarn, sowie das 2013 zur EU beigetretene Kroatien) getroffen wurde¹⁶⁸. Zeitlich liegt der „Pakt“ damit zwischen (einerseits) der Einführung des Europäischen Semesters, das im Jahr zuvor bereits beschlossen wurde und gerade in diesen Wochen erstmals durchlief, und (andererseits) den Six-Pack-Rechtsakten, die im Frühjahr 2011 beraten wurden und im November desselben Jahres in Kraft traten. Er wird hier allerdings nicht in dieser chronologischen Folge behandelt, weil sachlich Europäisches Semester und Six-Pack enger zusammengehören, der „Pakt“ dagegen ein Maßnahmenpaket anderer Natur ist. Rechtskräftig ist diese Vereinbarung nicht, sie beruht nicht auf Rechtsakten, sie kann sich nicht auf Bestimmungen des Lissabon-Vertrages beziehen¹⁶⁹; der „Pakt“ bezieht sich vielmehr ganz bewusst auf Politikfelder, die vom Vertrag nicht abgedeckt werden, ja die vertragsgemäß ausdrücklich in nationalstaatlicher Kompetenz verbleiben. Er knüpft, auch im Text der Schlussfolgerungen, unmittelbar an die Ausführungen zum Six-Pack an, die zu diesem Zeitpunkt vom Europäischen Rat gutgeheißen wurden und in den kommenden Wochen mit dem Europäischen Parlament verhandelt werden sollten.¹⁷⁰

Grundgedanken. Der Euro-Plus-Pakt sollte über dieses Gesetzespaket hinausgehen, es verstärken, für die Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters und der anderen Six-Pack-Verordnungen ausgesprochen wurden, eine (wenn schon nicht vertraglich-primärrechtliche, so doch politische) Grundlage schaffen – in diesem Sinne wird seine Zielsetzung beschrieben: Der Pakt solle „die wirtschaftliche Säule der WWU weiter stärken und zu einer wirtschaftspolitischen Koordinierung von neuer Qualität führen, die das Ziel hat, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und damit ein größeres Maß an Konvergenz zur Stärkung unserer sozialen Marktwirtschaft zu erreichen.“¹⁷¹ Für die erfolgreiche Fortführung der Währungsunion ist mehr Konvergenz zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten nötig als in den Regeln der Währungsunion, des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, des Six-Pack selbst vorgesehen, und diese Konvergenz schließt Politikfelder wie Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik oder Steuerpolitik mit ein. Da eine Vertragsänderung, die europäische Kompetenzen für diese Politikbereiche schaffen würde, angesichts der politischen Widerstände, die dagegen absehbar sind,

168 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011; https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf (18.6.2015); der „Pakt“ ist hier die Anlage 1, auf sie wird in den Punkten 11 und 12 der Schlussfolgerungen verwiesen.

169 Vgl. aber dazu auch die nächste Anmerkung.

170 Eine zeitnahe Einschätzung der Aussichten für den Euro-Plus-Pakt bei Daniel Gros und Cinzia Alcidi: Was bringt der »Euro-plus-Pakt«?, in: *integration* 2/2011, S. 164-171.

171 Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, Punkt 11.

völlig außer Reichweite liegt, haben die Staats- und Regierungschefs den Weg einer „freiwilligen“, nur unter ihnen selbst geschlossenen Verpflichtung, eben des „Paktes“, gewählt.

Umsetzung, Realisierung, Implementierung. Konkret handelt es sich um Verpflichtungen, die jeweils für die nächsten 12 Monate eingegangen werden, und die über die Maßnahmen hinausgehen, die durch das Europäische Semester (bzw. die dabei ausgesprochenen Empfehlungen) und den Stabilitäts- und Wachstumspakt insgesamt hinausgehen. Die Europäische Kommission wird damit beauftragt, aufgrund von verifizierbaren Indikatoren die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu überwachen. Sanktionen oder Entscheidungen darüber gibt es nicht, allerdings werden die Maßnahmen im Einklang und Gleichlauf mit den anderen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten (im Rahmen des Europäischen Semesters und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes) behandelt. „Zwang“ geht dabei „nur“ von den Mechanismen der Gruppenzugehörigkeit aus.¹⁷²

Inhaltlich konzentriert sich der Pakt mit seinen Maßnahmen, wie gesagt, auf Bereiche staatlicher Zuständigkeit. Herausragende Bedeutung wird der Wettbewerbsfähigkeit zugemessen, sie wird auf die ihr nächste konkrete Ebene heruntergebrochen: (1) Lohnstückkosten sollen sich an der Produktivität orientieren, die Produktivität soll durch mehr Förderung von Forschung und Entwicklung, von Investitionen in effizientere Bildungssysteme erhöht werden. Auch der Ausgleich regionaler Nachteile gehört zum Programm des Paktes, allerdings bleibt unklar, wie dieser Ausgleich vorgenommen werden soll, da doch die Regionalpolitik der EU offenbar nicht in Anspruch genommen oder mit weiteren Mitteln ausgestattet werden soll. (2) Im Bereich der Beschäftigungspolitik wird eine weitere Verbreitung des „flexicurity“-Prinzips gefordert, sowie eine geringere Steuerlast auf dem Faktor Arbeit. (3) Solide öffentliche Finanzen gehören ebenso zum

172 Mehr zur rechtlichen Qualität des Paktes bei Andreas Fischer-Lescano und Steffen Kommer: Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, September 2011 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08454.pdf>, letzter Zugriff 22.11.2014), S. 12: „Der Pakt soll nach dem Willen seiner Autoren nicht als völkerrechtliches Abkommen gelten. Auch konnte der Pakt nicht im Rahmen des eigentlich für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik vorgesehenen Verfahrens nach Art. 121 II AEUV verabschiedet werden, schon weil sich ihm neben den Euro-Ländern nur sechs weitere Mitgliedstaaten anschließen wollten. Zudem stellt ein solcher ‚Handschlag‘ zwischen den beteiligten Staats- und Regierungschefs aufgrund seiner rechtlichen Unverbindlichkeit auch keinen Fall ‚differenzierter Kooperation‘ dar. Daran ändert auch die informelle Einigung nichts, die ‚Verpflichtungen‘ aus dem Pakt jedes Jahr in verbindliche nationale Rechtsvorschriften umzusetzen. Vielmehr ist der Pakt als ein neuer Fall abgestufter governance zu bezeichnen. Dabei ist zu fragen, ob eine solche Vereinbarung im Bereich der WWU überhaupt zulässig ist, da Art. 136 I b AEUV eine verstärkte Wirtschaftskoordination ausdrücklich nur zwischen den Euro-Staaten erlaubt. Die Zulässigkeit ist im Ergebnis jedoch aufgrund eines Umkehrschlusses zu bejahen. Denn da die Union nur über eine Koordinierungskompetenz im Bereich der WWU verfügt (Art. 2 III, 5 I AEUV), wären die Mitgliedstaaten, solange es zu keiner Einigung auf Grundlage des Art. 121 II AEUV kommt, auch ungehindert, verbindliche völkerrechtliche Vereinbarungen zu treffen.“

Maßnahmen-Programm des Paktes, wobei ihre (Wieder-)Herstellung vor allem dadurch gewährleistet werden soll, dass die Ausgaben für die Sozialversicherungssysteme begrenzt werden und eine verbindliche Schuldenbremse eingeführt wird. (4) Die Stärkung des Bankensektors wird eingefordert und von den Beteiligten zugesagt, und zwar durch Sanierung und Überwachung der Banken in den Mitgliedstaaten. (5) Schließlich wird eine Koordinierung der Steuerpolitik beschlossen, zunächst mit dem konkreten Ziel, eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer zu entwickeln.

Wie erfolgreich war und ist der Euro-Plus-Pakt? Die Ansichten darüber, was der Euro-Plus-Pakt bedeutet, gehen weit auseinander, gerade im Hinblick auf die Leitfragen, die in dieser Studie gestellt sind. Der Vergleich zweier repräsentativer Einschätzungen kann diese Spannweite zeigen: zum einen die Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, zum anderen die den Sinn des Paktes erläuternde und verteidigende Rede der Bundeskanzlerin vor dem Deutschen Bankentag noch im selben Monat, in dem der Pakt geschlossen wurde. Wie erfolgreich der „Pakt“ wirklich war und ist, lässt sich schwer ermessen, weil die in seinem Rahmen ausgesprochenen Empfehlungen und die „länderspezifischen Empfehlungen“ im Namen des Six-Packs kaum analytisch auseinander zu halten sind, und die Frage, welche konkreten politischen Maßnahmen in einzelnen Ländern auf den Pakt, welche dagegen auf das Europäische Semester/die Six-Pack-Empfehlungen zurückgehen, schon gar nicht zu beantworten ist. Damit stellt sich freilich auch die Frage, ob der „Pakt“ wirklich (noch) eine Funktion hat oder ob er nicht durch die weitere Krisenbekämpfung überholt worden ist. In der öffentlichen Wahrnehmung spielt der Euro-Plus-Pakt deshalb auch eine untergeordnete Rolle; das österreichische „Wirtschaftsblatt“ etwa bilanzierte am 9. Juni 2015: „Wofür der Euro-Plus-Pakt aber genau steht, können auf Anhieb selbst Insider kaum sagen.“¹⁷³ Auf der Homepage der Bundesregierung, auf der ein „Europa-Lexikon“ angeboten wird, ist der Artikel zum Stichwort „Euro-Plus-Pakt“ mit „Stand Mai 2012“ verzeichnet ...¹⁷⁴

173 Wolfgang Tucek: Reform der Eurozone droht einzuschlafen. Wirtschaftsblatt, 9.6.2015; <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/4750151/Reform-der-Eurozone-droht-einzuschlafen> (18.6.2015). In anderen Medien wird kaum noch auf den „Pakt“ Bezug genommen. Das war für einen Moment anders, als im Jahr 2014 in Deutschland das Renteneintrittsalter unter bestimmten Umständen auf 63 Jahre gesenkt wurde; damals schrieb der „Focus“: ‚Hintergrund für die offizielle Kritik ist der Euro-Plus-Pakt, den insbesondere Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) durchgesetzt hatte. Darin wird unter anderem eine langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme verlangt. Ein Brüsseler Spitzenbeamter sagte FOCUS, die neuen Anreize, bereits mit 63 Jahren ohne Abschläge in Rente zu gehen, seien ein glatter Verstoß gegen die im Pakt verankerte ‚Anpassung des Rentensystems an die nationale demografische Situation‘. Die Euro-Länder hätten sich zur ‚Angleichung des tatsächlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung‘ sowie zur ‚Begrenzung von Vorruhestandsregelungen‘ verpflichtet.‘ http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/ruege-wegen-rente-mit-63-glatter-verstoss-gegen-den-pakt-eu-droht-deutschland-wegen-nahles-rente_id_3853049.html (18.6.2015). Folgen hatte diese Kritik an Deutschlands Rentenpolitik allerdings nicht.

174 http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Europa/EuropaLexikon/_function/glossar_catalog.html?lv2=703394&lv3=536584 (18.6.2015).

Es mag unter diesen Umständen erstaunlich sein, dass dem „Pakt“ ein so hohes politisches Potenzial zugeschrieben worden ist, wie in den beiden folgenden kontroversen Interpretationen deutlich wird.

Der Euro-Plus-Pakt als „neoliberaler Politikansatz in neuer Radikalität“: Die Position des DGB. Der DGB kritisiert den Euro-Plus-Pakt als Fortsetzung des Neoliberalismus: „Der neoliberale Politikansatz hat die Finanzkrise mit verschuldet – es ist völlig unbegreiflich, dass er durch den ‚Euro-Plus-Pakt‘ in neuer Radikalität die europäische Politik dominiert.“¹⁷⁵ Der Schwerpunkt der Kritik liegt zum einen auf den Maßnahmen, die im Pakt geplant sind, und die im Wesentlichen auf eine Reduzierung des sozialpolitischen Engagements der Mitgliedstaaten hinauslaufen, zum anderen darauf, dass die vom DGB für richtig und notwendig erachteten Maßnahmen nicht getroffen werden, die nämlich die Verursacher der Krise zur Verantwortung ziehen würden.

Der Pakt erkläre eine Krisenpolitik für verbindlich, die „auf Kosten der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ gehe und die „Verschuldung der öffentlichen Haushalte vorrangig durch massive Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme“ zurückfahren solle. Im einzelnen werde „Lohndumping und Niedriglöhnen Vorschub geleistet“, es sei vorgesehen, „in die Tarifautonomie und die historisch gewachsenen Lohnbildungsprozesse der Mitgliedstaaten einzugreifen, die Lohnfindung auf die Betriebsebene zu verlagern und die Lohnabschlüsse [...] möglichst niedrig zu halten.“ (S. 1 f) Die Forderung nach mehr „flexicurity“ heiße „übersetzt nichts anderes als eine weitere Deregulierung der Arbeitsverhältnisse“. (S.2), es würden „Renten, Gesundheitsfürsorge und Sozialleistungen zur Disposition gestellt“ (S. 3).

Dagegen bleiben die Maßnahmen aus, die der DGB für notwendig hält, um eine sozial ausgewogene und den Verantwortlichkeiten entsprechende Krisenbewältigung einzuleiten: „eine rasche und wirksame Regulierung der Finanzmärkte, insbesondere die Bekämpfung der Spekulation und Austrocknung der Steueroasen“, „eine Wachstums- und keine Schrumpfsstrategie“ (S. 1) für die Krisenländer, „eine sofort eingeführte Finanztransaktionssteuer zumindest in der Eurozone, die die Steuereinnahmen erhöht“ (S. 5).

Neben der politikinhaltlichen Kritik stehen die Einwände des DGB gegen die „governance“-Strukturen, die durch den Pakt geschaffen würden: Der Pakt erlaube es, „in Politikbereiche einzugreifen, auf die man europäisch ansonsten keinen Zugriff hat (wie Löhne und Renten)“, Politikbereiche also, die „laut Vertrag ausdrücklich von europäischen Eingriffen ausgenommen“ (S. 4) bleiben sollten.

Neben der schleichenden Kompetenzübertragung sei überdies diese Art der Europäisierung undemokratisch, da der Pakt „nicht im Rahmen der Gemeinschaftsmethode“ initiiert worden sei; „Die Gemeinschaftsmethode hat im Gegensatz zur Regierungszusammenarbeit eingebaute Kontrollmechanismen. Durch die jetzige Konstruktion des

175 DGB-Bundesvorstand; Euro-Plus-Pakt: Pakt der ökonomischen Unvernunft und sozialen Kälte; 25.3.2011; full-text des fünfseitigen Positionspapiers online: <http://www.dgb.de/themen/++co++d104762e-61f6-11e0-4d9c-00188b4dc422> (18.6.2015). hier S. 5.

Paktes verfügen aber allein die Regierungen im Rat über weitreichendste Konsequenzen.“ Deshalb sei der Pakt auch nicht „ein Fortschritt in Sachen europäischer Integration, das Gegenteil ist der Fall.“ (S. 3)

Dagegen plädiert der DGB dafür, „mehr Europa zu schaffen, d.h. eine wirkliche Wirtschafts- und Währungsunion [...], gepaart mit einer strengen Regulierung der Finanzmärkte“ (S. 5). Dazu leiste der Pakt aber gerade keinen Beitrag, und aus „aus all den genannten Gründen lehnt der DGB den ‚Euro-Plus-Pakt‘ entschieden ab.“ (S. 4).

Der Euro-Plus-Pakt als „Politische Union“ mittels Europäisierung wesentlicher Politikfelder: Die Position der Bundeskanzlerin. Natürlich sieht die Bundeskanzlerin das ganz anders. Als sie den Pakt (und die bisherigen Krisenpolitik im weiteren Rahmen) bei dem (alle fünf Jahre einmal stattfindenden) Deutschen Bankentag am 31. März 2011 erläuterte, stellte sie heraus, dass „die Soziale Marktwirtschaft das gemeinsam überwölbende Dach“¹⁷⁶ sei, unter dem „Banken eine dienende Funktion haben“. Sie besteht auf ihrer Auffassung, dass dazu „der Ordnungsrahmen reformiert“ und dass insbesondere „jeder Finanzplatz, jeder Finanzmarktakteur und jedes Finanzprodukt einer Regulierung unterworfen“ (S.4) werden müsse. Dazu gehöre, dass der Finanzsektor in Zukunft selbst für die Abwicklung insolventer Banken aufkommen müsse, dass dazu eine Erhöhung des Eigenkapitals den Banken zur Pflicht gemacht werden müsse, weil es „normalerweise nicht die Aufgabe des Staates sei, notleidenden Banken unter die Arme zu greifen.“ (S.4) Der Forderung des DGB nach Zuweisung der Verantwortung für die Krise an die Banken glaubt die Kanzlerin also zu entsprechen (auch wenn die oben zitierten Bemerkungen sich nicht explizit auf den Euro-Plus-Pakt beziehen, sondern auf das Regulierungsprogramm, das erst in den Folgejahren allmählich realisiert wurde).

Spezifischer im Hinblick auf den (zu diesem Zeitpunkt ja gerade erst beschlossenen) Euro-Plus-Pakt bestätigt sie zunächst ohne Umschweife, dass er „sich im Grunde mit Politikbereichen beschäftigt, die nicht vergemeinschaftet sind.“ (S. 10), begründet diesen Schritt aber mit der „Erkenntnis, dass Stabilität in einem gemeinsamen Währungsraum mit gleichen oder ähnlichen wirtschaftlichen Stärken gepaart sein muß.“ Dazu gehöre, dass man solche Faktoren wie „das Renteneintrittsalter und die Arbeitsdauer“, ebenso wie die „Lohnstückkosten“ sich „nicht völlig unterschiedlich entwickeln“ lassen dürfe, dass, mit anderen Worten, auch die bisher in staatlicher Kompetenz verbliebene Sozialpolitik mindestens koordiniert werden müsse; denn der Pakt „bedeutet keine Zentralisierung von Renten-, Gesundheits- und sonstigen Politiken“ – „aber an Grundregeln politischen Handelns kommt ein gemeinsames Währungsgebiet nicht vorbei.“ Die höchst anspruchsvolle Konsequenz aus dieser Interpretation des Euro-Plus-Paktes, die die Kanzlerin aus diesen Überlegungen zieht, hört sich so an: „Das alles ist immer mit

176 Dieses und die folgenden Zitate aus der Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim XIX. Deutschen Bankentag des Bundesverbandes deutscher Banken am 31. März 2011 in Berlin; Bulletin der Bundesregierung, Nr. 36-2 vom 3. April 2011; full-text (12 Seiten) online: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/04/Anlagen/36-2-bk.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (18.11.2014), hier S. 2.

„Politischer Union‘ beschrieben worden, die es zu Beginn der Währungsunion nicht gab, deren Einführung nun in gewisser Weise – auch wenn es eine freiwillige, koordinierende Weise ist – nachgeholt werden muss.“ (S.12)

Merkel nimmt auch zu der Frage, wie (un-)demokratisch diese (wohl tatsächlich als „inkrementell“ zu charakterisierende) „Einführung“ einer „Politischen Union“ sei, Stellung, wenn auch in kurzen Worten: „Wir haben diese Frage auf die höchstmögliche Ebene gebracht, nämlich auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs. Da man denen allein ja noch nicht trauen kann, hat das Monitoring die Kommission übernommen, die nun wiederum fortlaufend das Parlament informiert, sodass eine hinreichend kritische Öffentlichkeit garantiert ist.“ (S. 12). Abgesehen davon, ob der Euro-Plus-Pakt in seiner Bedeutung nicht deutlich überschätzt wird, wenn er als Form der Politischen Union gedeutet wird, bleibt eine solche Konzeption von Politischer Union doch unzweifelhaft hinter elementaren Erfordernissen demokratischer Systemgestaltung zurück: Ein Parlament, das nur informiert wird, aber nicht mitentscheidet, ein Gremium aus Staats- und Regierungschefs, das in einer Politischen Union die „höchstmögliche Ebene“ bildet und eine Kommission, die nur mit einer technokratischen Funktion beauftragt – von der Gemeinschaftsmethode, die der DGB weiterhin als Maßstab empfiehlt, ist das weit entfernt, und noch weiter von Entwürfen eines föderalen institutionellen Systems¹⁷⁷. Aber nichtsdestoweniger ist es höchst bedeutsam, dass die Bundeskanzlerin im Hinblick auf den Euro-Plus-Pakt einerseits (politikinhaltlich) den Vorwurf des Neoliberalismus nicht gelten lässt, sondern den Pakt (im Rahmen der Krisenpolitik insgesamt) als Teil einer Sozialen Marktwirtschaft qualifiziert, damit eher dem ordoliberalen als dem neoliberalen Ansatz zurechnet, und ihn andererseits (systempolitisch) als systemverändernden Schritt zur Gestaltung der Europäischen Union auffasst, der zwar nicht die Züge einer orthodoxen Föderalisierung trägt, aber mit der Verlagerung von weiteren, sehr wesentlichen Politikfeldern auf die europäische Ebene die politische Substanz der Union derart anwachsen lässt, dass dafür der Begriff „Politische Union“ verwendet werden könne.

3.4 Fiskalpakt

Am 2. März 2012 haben 25 der damals 27 Mitgliedstaaten einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag unterschrieben, den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, in der Öffentlichkeit unter dem abgekürzten Titel „Fiskalpakt“ zitiert (und so auch hier im folgenden bezeichnet; in vielen Beiträgen auch „SKS-Vertrag“ genannt) – wie der ausführliche Titel erkennen lässt, geht es dabei um Ziele, die der gesamten in diesem Abschnitt behandelten Maß-

177 Das würde deutlich, wenn man Merkels Interpretation des Euro-Plus-Paktes etwa mit dem Entwurf eines europäischen „Grundgesetzes“ vergleichen würde, den eine Gruppe euro-föderalistischer Abgeordneter des Europäischen Parlaments, die „Spinelli-Gruppe“ (in Erinnerung an Altiero Spinelli, den Initiator des Europäischen Verfassungsentwurfs von 1984) vor Ende der letzten Legislaturperiode vorgelegt hatte; eine Zusammenfassung und weitere Hinweise hier: <http://www.foederalist.eu/2013/11/ein-grundgesetz-fur-die-europaische.html> (18.6.2015).

nahmengruppe sehr ähnlich sind, wie gleich genauer zu zeigen ist. Der Vertrag trat am 1. Januar 2013 in Kraft.¹⁷⁸

Nachdem vor allem die deutsche Regierung auf die rechtliche Verankerung der verbindlichen Ziele dieses Vertrages gedrungen hatte und dabei zunächst eine primärrechtliche Festlegung im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, also dem funktionalen Teil des Lissabon-Vertrages, favorisiert hatte, musste sie darauf verzichten, weil das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik die dafür erforderliche Einstimmigkeit verhinderten. Da die Bundesrepublik das Ziel einer verbindlichen Verpflichtung auf die Ziele des Vertrages dennoch nicht aufgeben wollte, blieb nur die (europarechtlich zulässige) Form eines eigenen völkerrechtlichen Vertrages unter den Mitgliedstaaten, die zur Unterschrift bzw. Ratifikation bereit waren.

Der Fiskalpakt steht offenkundig im Zusammenhang mit den EU-rechtlichen Vorschriften zur Solidität der öffentlichen Finanzen. Diese Vorschriften sind bekanntlich im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschrieben, ihre aktuelle Form ist die des Six- und Two-Packs. Da der Fiskalpakt prinzipiell das gleiche Ziel verfolgt wie diese Gesetzesakte, ist die Frage zu stellen, inwiefern der neue Vertrag sich von den neuen, gültigen Regeln des Six-plus-Two-Packs unterscheidet – dass er zumindest mit ihnen vereinbar sein muß, ist ein Erfordernis europäischen Rechts, das für alle völkerrechtlichen Verträge (und sonstigen Rechtsakte) gilt; hier wird vorausgesetzt (wie die Regierungen der Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen selbst es tun), dass dieser Anforderung nach Kompatibilität Rechnung getragen worden ist.

Im wesentlichen geht es, wie im Six-plus-Two-Pack, um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von übermäßigen Defiziten. Der Fiskalpakt und die Six-plus-Two-Pack-Gesetzesakte unterscheiden sich in dieser Hinsicht lediglich in der Höhe des minimalen Defizits, das noch als zulässig anerkannt wird, bzw. das so minimal ist, dass es als Signum eines ausgeglichenen Haushalts gelten kann. Das Six-Pack (Verordnung 1175/2011) reduziert das ehemals (im Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997) auf 3% beschränkte erlaubte Defizit auf 1% - der Fiskalpakt halbiert das erlaubte Defizit noch einmal, auf 0,5%¹⁷⁹; diese Regel ist die vielfach zitierte „Schuldenbremse“; sie soll vertragsgemäß bis 2018 von den Vertragsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Durchsetzbarkeit der Einhaltung dieses Kriteriums ist in beiden Fällen – Six-Pack und Fiskalpakt – sehr unterschiedlich geregelt: Während das EU-sekundärrechtliche Instrumentarium bei Nichteinhaltung Sanktionen vorsieht, enthält der Fiskalpakt lediglich die Pflicht, vom Europäischen Gerichtshof prüfen zu lassen, ob

178 Der Text ist an verschiedenen Stellen online verfügbar, u.a. hier: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/634300/publicationFile/175350/121228-Fiskalpakt-Text.pdf> (5.3.2015). Für sein Inkrafttreten sah Art. 14 vor, dass dazu nicht alle Vertragsstaaten bereits ratifiziert haben mussten (wie es bei EU-Verträgen üblich ist), sondern nur 12 von ihnen. Bei Inkrafttreten hatten 16 Mitgliedstaaten den Vertrag hinterlegt, die 9 anderen (darunter 5 €Länder) folgten 2013 und 2014. Eine Ratifizierungsübersicht im SWP

179 Art. 3, Abs. 1b Fiskalvertrag.

die verpflichtende Regel vertragsgemäß im nationalen Recht auf so hohem Niveau verankert worden ist, wie der Vertrag es vorschreibt. Die letztere, etwas vage Formulierung ist deshalb nicht präzise, weil im Fiskalpakt das ursprüngliche Ziel, die „Schuldenbremse“ in den Verfassungen der Mitgliedstaaten selbst zu fixieren, verwässert werden musste, um wenigstens die Zustimmung der 25 zu sichern; jetzt heißt es nämlich nur noch, dass die nationale rechtliche Verankerung durch „Bestimmungen [zu erfolgen hat], die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren garantiert ist.“¹⁸⁰ Im Falle des Fiskalpaktes ist allerdings demzufolge keine rechtliche Durchsetzung der Einhaltung des verschärften Defizitkriteriums selbst möglich (anders als mit den Mitteln des Six-Pack), sondern lediglich eine Durchsetzung der nationalen rechtlichen Verankerung dieses Kriteriums – ob die Staaten dann diese ihre eigene rechtliche Regel respektieren, entzieht sich dem Zugriff der Instrumente, die dem Fiskalpakt zur Verfügung stehen.

Ein Defizitverfahren soll allerdings auch nahezu automatisch eingeleitet werden, wenn ein Mitgliedstaat gegen das Defizit-Kriterium verstößt – das erinnert an Forderungen, die die Bundesregierung schon zu Zeiten des ursprünglichen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erhoben hatte. Da hierin der vielleicht bedeutendste Unterschied zu den Six-Pack-Verordnungen zu sehen ist, sei die entsprechende Formulierung des Fiskalvertrages im Wortlaut zitiert: „Erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad lösen automatisch einen Korrekturmechanismus aus. Dieser Mechanismus schließt die Verpflichtung der betreffenden Vertragspartei ein, zur Korrektur der Abweichungen innerhalb eines festgelegten Zeitraums Maßnahmen zu treffen.“¹⁸¹ Allerdings wird der Automatismus dadurch wieder in Frage gestellt, dass die Qualifikation „erheblich“ politischen Interpretationsspielraum einräumt.

Ein gewisser zusätzlicher Druck, den Fiskalpakt ernst zu nehmen, wird letztlich auch dadurch erzeugt, dass nur die Länder den ESM und seine Hilfskredite in Anspruch nehmen können, die dem SKS-Vertrag beigetreten sind. Auf diese Weise werden „Rettungsschirm“ und „Überwachung“ (bzw. Selbstverpflichtung auf ausgeglichene Haushalte) vertraglich miteinander verbunden.¹⁸²

Noch ähnlicher sind sich Stabilitäts- und Wachstumspakt (auf dem Entwicklungsstand des Six-plus-Two-Packs) und Fiskalpakt hinsichtlich der Vorschriften zum Schuldenstand, der bekanntlich (wie schon die „Maastricht-Kriterien“ für den Ein- bzw. Bei-

180 Art. 3, Abs. 2 Fiskalvertrag.

181 Art. 3, Abs. 1e Fiskalvertrag.

182 So heißt es im drittletzten Erwägungsgrund zu Beginn des Vertrages: „[...] UNTER HINWEIS DARAUF, dass bei neuen Programmen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus die Gewährung von Finanzhilfe ab dem 1. März 2013 von der Ratifizierung des vorliegenden Vertrags durch die betreffende Vertragspartei und nach Ablauf der in Artikel 3 Absatz 2 dieses Vertrags genannten Umsetzungsfrist von der Erfüllung der in dem genannten Artikel festgelegten Pflichten abhängen wird, [...]“; <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/634300/publicationFile/175350/121228-Fiskalpakt-Text.pdf> (5.3.2015).

tritt in die Währungsunion festlegen) 60% des BIP nicht überschreiten dürfen sollte (was aber niemals von allen €Mitgliedstaaten eingehalten wurde). Beide Rechtsvorschriften, Stabilitäts- und Wachstumspakt wie Fiskalpakt, bekräftigen nicht nur diese Schwelle, sondern schreiben auch das gleiche Maß an Rückführung der Schulden im Falle der Überschreitung vor, nämlich um jährlich 1/20 der Überschreitung (Verordnung 1466/1997, verstärkt durch die „Six-Pack“-Verordnung 1175/2011 bzw. Art. 4 im Fiskalpakt).¹⁸³

In beiden Fällen – aktuelle Version des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Six-plus-Two-Pack) und Fiskalpakt – werden Entscheidungen nach der gleichen Regel der umgekehrten Qualifizierten Mehrheit getroffen.

Der Fiskalvertrag ist institutionell eine besonders komplizierte Konstruktion. Zum einen schafft er neue Institutionen, zum anderen nimmt er, obwohl völkerrechtlicher Vertrag zwischen 25 Staaten, EU-Institutionen für die Ausführung seiner Vorschriften in Anspruch.¹⁸⁴ Die neuen Institutionen sind einerseits zweimal jährlich stattfindende informelle Gipfel der Staats- und Regierungschefs („Euro-Gipfel“ genannt), die für diesen Zweck eigens einen Präsidenten wählen (Art. 12). Zudem gibt es eine jährliche Konferenz von Vertretern der mitgliedstaatlichen Parlamente (Art. 13; diese Veranstaltung wird bereits im „Jargon“ die „Artikel-13-Konferenz“ genannt.¹⁸⁵).

Während das Europäische Parlament kaum eingebunden wird (sein Präsident *kann* zu den Euro-Gipfeln eingeladen werden), weist der Fiskalvertrag dem EUGH die schon erwähnten Funktionen zu (Überprüfung der Umsetzung rechtlicher, nicht materieller Vorschriften des Vertrages) und der Kommission die Wahrnehmung von Berichtspflichten und die Vorbereitung von Entscheidungen der Vertragsstaaten.

Schließlich sieht der Vertrag vor, dass „binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten [...] die notwendigen Schritte mit dem Ziel unternommen [werden], den Inhalt dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen.“¹⁸⁶ Diese Formulierung wird häufig so interpretiert, als handele es sich dabei um die Verpflichtung, innerhalb von fünf Jahren die Bestimmungen des Fiskalpaktes in die EU-

183 Das Six-Pack macht von dieser Regel eine Ausnahme: Länder, gegen die bereits ein Defizit-Verfahren läuft, unterliegen anderen Verpflichtungen. Da der Fiskalpakt allerdings nicht gegen EU-Recht verstoßen darf, muß auch er diese Ausnahmen respektieren.

184 Ob das rechtlich zulässig ist, ist umstritten. „die bisher geäußerten Meinungen in der Wissenschaft hierzu divergieren stark.“ (Antpöhler, Wirtschaftsregierung, S. 390, der sich mit diesen Meinungen ebd. auseinandersetzt). Insgesamt folgt der hier angestellte Vergleich zwischen Six-Pack und Fiskalpakt weitgehend Antpöhlers Argumentation.

185 Vgl. die Pressemitteilung des Bundestages nach der ersten dieser Konferenzen, die am 16. Und 17. Oktober 2013 tagte und an der für den Bundestag der haushaltpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Norbert Barthle teilnahm: http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2013/pm_131018/259818 (5.3.2015). Er nahm die Gelegenheit wahr, einen Haushaltskommissar zu fordern, „der nationale Haushalte zurückweisen können [solle], wenn sie den gemeinsam vereinbarten Regeln nicht entsprechen.“

186 Art. 16 Fiskalvertrag.

Verträge zu überführen¹⁸⁷ – genau genommen besagt der Artikel aber nur, dass innerhalb von fünf Jahren „die notwendigen Schritte mit dem Ziel“ der Integration in die AEUV unternommen werden sollen. Wann dieses Ziel erreicht sein soll, ist damit völlig offen.

Angesichts der geringen Unterschiede zwischen den Vorschriften des Fiskalvertrages und den verschärften Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes liegt die Frage nahe, welchen Mehrwert der neue Vertrag hat. Antpöhler kommt zu dem Ergebnis: „Der SKS-Vertrag ist zwar rechtmäßig, aber weitestgehend redundant.“¹⁸⁸ Mehr noch – und relevant für eine der beiden Leitfragen dieser Abhandlung –, Antpöhler zieht weitgehende Schlussfolgerungen aus dem Vergleich zwischen Six-Pack und Fiskalpakt, und zwar im Hinblick auf die Effizienz und Wünschbarkeit von supranationalen (föderalen) und intergouvernementalen Problemlösungsstrategien: „Über die Wirtschaftsregierung hinaus sagen Six Pack und SKS-Vertrag viel für das heutige Verhältnis von Supranationalismus und Intergouvernementalismus aus. In der Schuldenkrise waren die supranationalen Institutionen in der Lage, die Wirtschaftsunion grundlegend umzubauen. Trotz stark widerstreitender Interessen konnte eine tragfähige Lösung gefunden werden. Die verschiedenen Pfeiler supranationaler Demokratie haben dafür gesorgt, dass die maßgeblichen europäischen Akteure im Voraus einbezogen wurden. Das Urteil über den Intergouvernementalismus fällt negativer aus. Die Integration ist heute in vielen Bereichen derart weit fortgeschritten, dass die Möglichkeit, Lösungen außerhalb der Verträge zu suchen, eng begrenzt ist. Zudem ist der Entstehungsprozess solcher Lösungen auf geheime Verhandlungen zwischen Regierungen beschränkt und weckt damit Befürchtungen vor einer deutschen Hegemonie. Angebracht erscheint es daher, sich für supranationale Lösungen einzusetzen und diesen Prozess weiter zu stärken.“¹⁸⁹

Mangels politik-inhaltlicher Bestimmungen gibt der Fiskalvertrag nicht viele Hinweise zu der anderen Leitfrage, ob und wenn ja wie neoliberal die EU-Krisenpolitik angelegt ist – allerdings könnte man bereits in dem Bemühen um ausgeglichene Haushalte eine Abkehr von keynesianischer Politik und eine Bestätigung neoliberaler Strategien erkennen. „Der Fiskalpakt ist eine Neuauflage neoliberalen Gedankenguts“, kann man immerhin im Blog des Finanzanalysten Klaus G. Singer lesen,¹⁹⁰ und diese Auf-

187 So etwa im SWP-Themendossier „Der Europäische Stabilitätsmechanismus und der Fiskalpakt“: „Innerhalb von fünf Jahren sollen die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Vertrags zudem in EU-Recht überführt werden“. <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/der-lissabonner-vertrag-in-zeiten-der-krise/der-esm-und-der-fiskalpakt.html> (17.6.2015). Im gleichen Sinne Franz Cromme in seinem Referat im Dezember 2012 in Bremen unter dem Titel „Vom ESM und Fiskalpakt zu einem makroökonomischen Rechtssystem der EU“: „In 5 Jahren sollen ESM und Fiskalpakt in das EU-Primärrecht (EUV und AEUV) integriert werden.“ http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/BEZ/pdf/roundtable1_cromme.pdf (17.6.2012). Was hier von Experten gesagt wurde, wurde natürlich von Journalisten vielfältig wiederholt.

188 Antpöhler: Wirtschaftsregierung, S. 391.

189 Antpöhler: Wirtschaftsregierung, S. 392.

190 <http://www.timepatternanalysis.de/Blog/2012/06/25/fiskalpakt-%E2%80%93-neoliberale-neuauflage/> (5.3.2015).

fassung hat viele Anhänger, nicht nur bei „Attac“ und verwandten Nicht-Regierungsorganisationen, die eine eigene Internetseite unter dem Titel „stop-neoliberal-crisis-politics“ eingerichtet haben und deren Kommentar ebenso eindeutig ist: „Die neoliberale Politik, deren Scheitern in der Krise offenkundig wurde, wird nochmals radikalisiert. So zielt der ‚Fiskalpakt‘, den die Staats- und Regierungschefs von 24 [sic] Staaten der Europäischen Union am 2. März 2012 beschlossen haben, darauf ab, die neoliberale Sparpolitik für alle Zukunft gesetzlich festzuschreiben.“¹⁹¹ Der non-konformistische „Arbeitskreis kritische Europaforschung“ empfiehlt „Demokratie statt Fiskalpakt“¹⁹², und „Sozialdemokraten gegen den Fiskalpakt“ schließen sich per Facebook zusammen¹⁹³ – die Liste der Kritiker des Fiskalpaktes ließe sich beliebig verlängern und würde weiter belegen, dass sich auch an diesem Vertrag die Anhänger einer (eher neo-)liberalen und einer eher sozialdemokratisch-keynesianischen Politik scheiden. Zuletzt sei auf die prominente Stimme des Wirtschafts-Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz hingewiesen: „Stiglitz says European austerity plans are a 'suicide pact'. European governments have signed a ‚suicide pact‘ by imposing fiscal austerity plans that will collapse their economies, Joseph Stiglitz, the liberal economist, has warned.“¹⁹⁴ Alles in allem lässt sich nicht bestreiten, dass in der öffentlichen Debatte weitgehender Konsens darin besteht, den Fiskalpakt in eine neoliberale Politik einzuordnen.

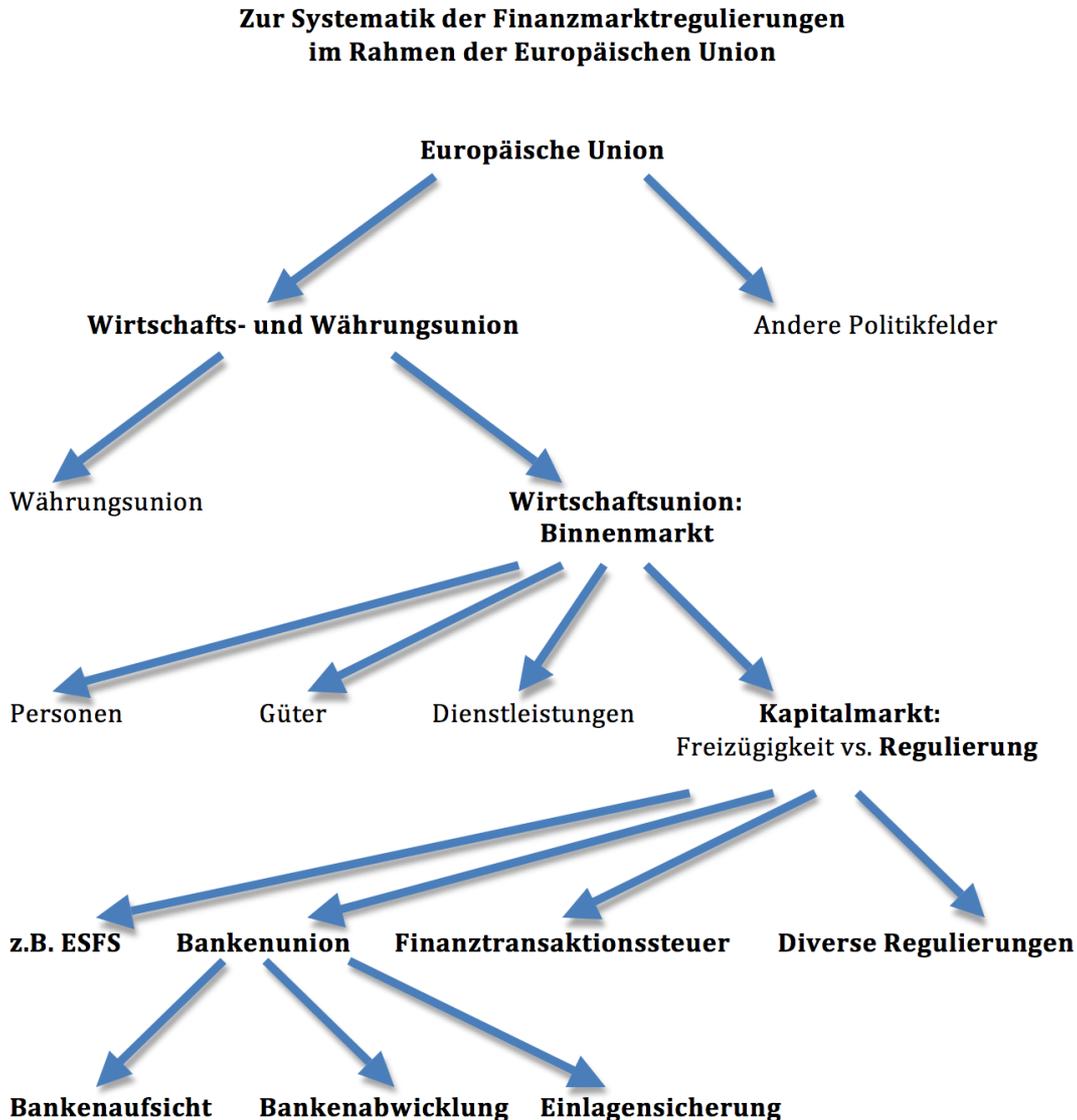
191 <http://www.stop-neoliberal-crises-politics.org/index.php?id=11309> (5.3.2015).

192 <http://www.ake.akg-online.org/demokratie-statt-fiskalpakt-krisenloesung-und-europa-gehen-nur-ganz-anders/> (5.3.2015).

193 <https://www.facebook.com/Fiskalpakt/posts/150370068463440> (5.3.2015).

194 So zitierte „The Telegraph“ den amerikanischen Ökonomen am 17. Januar 2012; <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9019819/Stiglitz-says-European-austerity-plans-are-a-suicide-pact.html> (5.3.2015), und bezeichnet ihn dabei trotz seiner Kritik am neoliberalen Ansatz des Fiskalpaktes und trotz seines eigenen Bekenntnisses zum Neo-Keynesianismus als „liberal economist“, was dem amerikanischen Wortgebrauch geschuldet ist, demzufolge sich (eher neoliberale) Republikaner und (im europäischen Sinne sozialdemokratische, im amerikanischen aber eben „liberale“) Demokraten gegenüberstehen. Vgl. zu den völlig unterschiedlichen europäischen und amerikanischen Begriffsbedeutungen Biebricher, Neoliberalismus, der nachzeichnet, wie die amerikanische Begriffsentwicklung „eine massive Umdeutung erfahren [hat], die dazu führte, dass Liberalismus in den USA heute in etwa das Gegenteil dessen bedeutet, wofür die Bezeichnung im europäischen Kontext steht.“ (S. 11).

4. Maßnahmengruppe Finanzmarktregulierung



4.1 *Integrale Regulierung des Finanzmarktes als neu erkannte Aufgabe*

„Kein Finanzprodukt, kein Finanzmarkt und kein Hoheitsgebiet soll sich einer angemessenen Regulierung und effektiven Aufsicht entziehen können“¹⁹⁵ – das war das erklärte Ziel der Europäischen Kommission, wie es hier der für Binnenmarkt und Dienstleistungen in der Barroso-Kommission zuständige Kommissar Michel Barnier

195 So Michel Barnier, der für Binnenmarkt und Dienstleistungen in der Barroso-Kommission zuständige Kommissar, in seiner Bilanz der Bemühungen um Finanzmarktregulierung (Stand 27.6.2014); http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_de.pdf (5.12.14).

benennt. Die gleiche Formel verwendete auch Angela Merkel schon früh, z.B. in ihrer Rede vor dem Deutschen Bankentag 2011: „Es war richtig, bereits am Anfang der Finanzkrise zu sagen: Wir müssen jeden Finanzplatz, jeden Finanzmarktakteur und jedes Finanzprodukt einer Regulierung unterwerfen.“¹⁹⁶ Ob dieses Ziel je erreicht wird, steht dahin, ja der Anspruch selbst scheint im Lauf der letzten Jahre wieder fragwürdig geworden zu sein. Jedenfalls entwickelte sich im Lauf der Krisenjahre das Projekt, über die „Verteidigungslinie“¹⁹⁷ der Rettungsschirme hinaus nun auf die Finanzmärkte offensiv auszugreifen und sie zu regulieren.

Im Mai 2014 veröffentlichte die Europäische Kommission eine „Mitteilung“ an die anderen Institutionen der Europäischen Union, unter dem Titel „Ein reformierter Finanzsektor für Europa“¹⁹⁸. Darin blickt sie zunächst, in der Art einer kurzen Krisengeschichte, auf die Maßnahmen zurück, die zur Regulierung des Finanzsektors seit Beginn der Krise unternommen wurden. Das beginnt mit der Behauptung, die Europäische Union habe sich bereits „unmittelbar nach dem Ausbruch der Krise [...] an die Spitze der Bemühungen [gesetzt], der Krise durch entschlossene, global abgestimmte Regulierungsmaßnahmen entgegenzutreten.“ Es ging also, nach Einschätzung der Kommission, von Anfang an nicht nur um die Einhaltung der neoliberalen Spielregeln (wenn das denn nicht ein Widerspruch in sich selbst ist – gemeint ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nicht in den Markt einzugreifen), sondern um eine substanzielle Veränderung des Verhältnisses zwischen Politik (Staat und EU) und Markt, um ein anderes ordnungspolitisches Modell: „Die Kommission kontrollierte nicht nur die während der Krise gewährten staatlichen Beihilfen [des selbst schon nicht mehr neoliberalen, sondern gut keynesianischen ‚Europäischen Konjunkturprogramms‘ von 2008-2009], sondern wurde auch rasch regulierend tätig.“ Begonnen wurde mit der ordnungspolitischen Wende zur Regulierung des Finanzsektors in der Tat schon 2009, als die Kommission

196 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim XIX. Deutschen Bankentag des Bundesverbandes deutscher Banken am 31. März 2011 in Berlin; http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/04/Anlagen/36-2-bk.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (18.11.2014). Zur sprachlichen Analyse: „entziehen“ (Barnier) vs. „unterwerfen“ (Merkel) machen das Verhältnis von Finanzmarktakteuren einerseits und Politik/Gesellschaft andererseits deutlich. Es geht um die Kritik am Verhalten der Akteure, die sich ihren Aufgaben (von Kreditvergabe bis Steuern zahlen) „entziehen“, sich entsolidarisieren (im durchaus neoliberalen Sinne), und die deshalb von der Politik „unterworfen“ werden müssen, d.h. die Politik soll ihre Herrschaft, ihre Kontrolle, ihren Primat über die Finanzmarktakteure wiedergewinnen – entgegen neoliberaler Doktrin, am ehesten in Anlehnung an ordoliberalen Vorstellungen.

197 Diesen Begriff verwendet der Abschlußbericht der von van Rompuy geleiteten Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ vom 21. Oktober 2010, Abschnitt 4, S. 4; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf (18.6.2015).

198 Der vollständige, 12-seitige Text der Mitteilung findet sich auf der EUR-Lex-Homepage: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:52014DC0279> (5.12.14), dort auch Hinweise auf die – sämtlich online verfügbaren – Rechtsakte und weiteren Berichte, Mitteilungen und andere Dokumente. Eine chronologische Tabelle der Kommissionsvorschläge hier: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_de.pdf (5.12.14).

einen ersten Bericht vorlegte, in dem die Aufgaben beschrieben wurden – der Bericht ist das Produkt einer Expertengruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière.¹⁹⁹ Auf diesem Bericht beruht das gesetzgeberische Programm, das die Kommission im Jahr darauf vorlegte²⁰⁰ und dessen (vorläufige) Bilanz sie am Ende ihrer Amtsperiode im Mai 2014 zieht. In der Zwischenzeit, d.h. „in den vergangenen fünf Jahren hat die Kommission mehr als 40 Vorschläge vorgelegt (von denen viele bereits zu geltendem Recht geworden sind).“ In der Summe „bedurfte es einer tiefergehenden Integration“ (alle Zitate aus der ‚Mitteilung‘, S. 2).

Bis hierhin bereits – und das ist nur die 1-seitige ‚Einleitung‘ der ‚Mitteilung‘ – sagt sie Erstaunliches: Die Krise habe von ihrem Beginn an eine grundlegende Veränderung des ordnungspolitischen Modells auf den Weg gebracht, der durch Regulierung statt Deregulierung gekennzeichnet sei; diese Regulierung habe nun vor allem auf europäischer, nicht mehr auf staatlicher Ebene stattgefunden; dabei gehe es allerdings keineswegs um eine grundsätzliche Infragestellung des Marktes und der Marktwirtschaft als solcher; vielmehr gehe es darum, den „Finanzdienstleistungsbinnenmarkt wiederherzustellen und zu vertiefen.“ Die politische Regulierung soll also die Funktionstüchtigkeit des Marktes sichern und stärken – ein klassischer ordoliberaler Grundgedanke. Genau dies, die *marktdienliche* politische Regulierung, habe zu einer vertieften Integration, d.h. zu einem Ausbau des politischen Systems der EU geführt – zu einer Föderalisierung, wie man vielleicht sagen darf, und dies, ohne dass die geltenden Verträge einer Revision unterzogen worden wären.

Die Konkretisierung dieses umfassenden politischen Neuansatzes, der die Regulierung des Finanzsektors zum Ziel und Gegenstand hat, erfolgte in dem so genannten „Einheitlichen Regelwerk“²⁰¹, einem Ensemble von Regulierungen, das „einheitlich“

199 Der Bericht selbst wurde am 25. Februar 2009 vorgelegt, darauf basieren die Schlussfolgerungen der Kommission: Impulse für den Aufschwung in Europa. Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, 3. März 2009, KOM(2009)114 endgültig; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0114:FIN:DE:PDF> (23 Seiten, 5.12.14). Darin wird bereits ein überaus ambitioniertes Regulierungsprogramm vorgelegt, mit einer Fülle von gesetzlichen Regelungen und institutionellen (behördlichen) Strukturen, die zu schaffen wären.

200 Regulierung der Finanzdienstleistungen für nachhaltiges Wachstum. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß und die Europäische Zentralbank, 2.6.2010; KOM(2010) 301 endgültig; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/com2010_de.pdf (12 Seiten, 5.12.14)

201 Dieses „Einheitliche Regelwerk“, noch irreführender in englisch „Single Rulebook“ genannt, ist eben keineswegs ein einziger kohärenter Text, sondern “a series of legal acts that all financial institutions (including approximately 8 300 banks) in the EU must comply with. These rules, among other things, lay down capital requirements for banks, ensure better protection for depositors, and regulate the prevention and management of bank failures. - What does the single rulebook contain? - The pillars of the single rulebook - the legal acts that are most relevant for the banking union - are: 1) capital requirements directive IV (CRD IV) and capital requirements regulation (CRR). 2) amended deposit guarantee scheme directive (DGS). 3) bank recovery and resolution directive (BRRD). Quelle: <http://www.consilium.europa.eu/policies/ecofin/banking-union?tab=Single-rulebook&lang=en> (5.1.2015).

genannt wird, nicht weil es ein einziges Werk wäre, sondern weil es die Vereinheitlichung (und größtenteils erst die Einführung) der Regeln in Europa zum Ziel hat. In der Pressemitteilung der Kommission zu den Veröffentlichungen vom 15. Mai 2014 wird Manuel Barroso, Kommissionspräsident, u.a. mit folgendem Überblick zitiert: „Seither [d.h. seit Ausbruch der Krise 2008] haben wir über 40 Gesetzesvorschläge unterbreitet, um die Boni der Banker zu beschneiden, die Bargeldreserven der Banken aufzustocken oder das Gebaren der Hedgefonds transparenter zu machen. Andere Vorschläge betrafen Ratingagenturen, zentrale Gegenparteien, komplexe Handelsgeschäfte und den Verbraucherschutz. Wir haben gemeinsame Regeln eingeführt, um sicherzustellen, dass im Falle einer Bankenpleite zuerst die Aktionäre und die anderen Investoren – und nicht die Steuerzahler – zur Kasse gebeten werden. Wir haben eine Steuer auf Finanztransaktionen vorgeschlagen, um dafür zu sorgen, dass die Akteure des Finanzsektors einen angemessenen Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten. Und wir haben eine Bankenunion – mit einer zentralen Aufsicht und einem gemeinsamen, von den Banken gespeisten Fonds – für die Eurozone geschaffen, der auch anderen Ländern offensteht. Dank unserer in Rekordzeit verabschiedeten Vorschläge sind die Finanzmärkte jetzt sicherer und transparenter, und die Banken gehen mit ihren Risiken verantwortungsbewusster um.“²⁰²

Es kann nicht Aufgabe dieses Überblick sein, alle derartigen Regulierungsmaßnahmen im einzelnen zu analysieren; die beigelegte (von der EU-Kommission entwickelte und verbreitete) Graphik²⁰³ gibt einen Überblick über den gesamten Bereich. Im Folgenden werden nur die wichtigsten etwas genauer dargestellt:

202 Finanzmarktregulierung: Europäische Kommission stellt ersten umfassenden Überblick über die EU-Reformagenda vor. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 15. Mai 2014; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-564_de.htm (3 Seiten, 5.12.14). Als Beispiel für die dreißig oder vierzig Gesetzesakte, die im Namen und im Rahmen des „Einheitlichen Regelwerks“ verabschiedet worden, siehe etwa die am 13. März 2014 verabschiedeten „neun technischen Regulierungsstandards zur Umsetzung des einheitlichen Regelwerks im Bankwesen“, (Pressemitteilung der Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-255_de.htm, 5.1.2015), in denen es um die „Umsetzung wichtiger Bestimmungen von Eigenkapitalverordnung und Eigenkapitalrichtlinie (CRR/CRD) [... geht]. Die neun RTS regeln u. a. die Art und Weise, wie zuständige Behörden und Marktteilnehmer Angaben zu Verbriefungspositionen veröffentlichen müssen, wie potenzielle Verluste aus Derivatepositionen und Ausfällen der Gegenpartei zu berechnen sind und welche Arten von Instrumenten bei der Zahlung von Boni verwendet werden dürfen.“

203 Pressemitteilung der Europäischen Kommission: Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum; Brüssel, 15. April 2014, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf (12.1.2015).



Das „Europäische System der Finanzaufsicht“ (ESFS = „European System of Financial Supervision“) und die Bankenunion, mit Ausblicken auf weitergehende Projekte wie die Finanztransaktionssteuer und das Trennbankensystem.

Von allgemeinerem Interesse und über die finanztechnischen Aspekte hinaus interessanter als auf den ersten Blick zu vermuten ist allerdings der „Economic Review of the Financial Regulation Agenda“²⁰⁴, den die Kommission erstellt hat (15. Mai 2014; er wird im zweiten Teil der ‚Mitteilung‘ resümiert), weil hier die Gretchenfrage des Neoliberalismus gestellt wird: Ist es ökonomisch vorteilhafter, all diese Regulierungen vorzunehmen (und damit die von der neoliberalen Doktrin verlangte Handlungsfreiheit der Marktteilnehmer zu beschränken, was nach dieser Doktrin ökonomisch nachteilig wäre) oder nicht (und damit die Risiken in Kauf zu nehmen, die bestehen, wenn nicht reguliert wird, stattdessen aber alle Freiheiten der Marktteilnehmer gewährleistet sind)? Die Kommission kommt zu dem Schluß, dass Regulierung ökonomisch vorteilhafter ist als neoliberale Marktfreiheit: „Vieles spricht dafür, dass die zu erwartenden Vorteile der anvisierten Regulierungsmaßnahmen die erwarteten Kosten sowohl im Einzelfall als auch insgesamt überwiegen werden.“²⁰⁵ Auch in dieser Einschätzung ist ein grundlegender Wandel des ordnungspolitischen Modells zu erkennen, vom Neo- zum Ordolibe-

204 Dieser Bericht, 344 Seiten lang und teilweise höchst technisch und detailreich, enthält nichtsdestoweniger Aussagen von großer allgemeiner Bedeutung; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/20140515-erfra-working-document_en.pdf (18.6.2015).

205 Vgl. Anm. oben: Pressemitteilung der Kommission vom 15.4.2014: Finanzmarktregulierung: Europäische Kommission stellt ersten umfassenden Überblick über die EU-Reformagenda vor; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-564_de.htm

ralismus²⁰⁶. Erstaunlich ist an diesen Befunden, dass sie völlig unspektakulär, scheinbar ohne jedes Bewusstsein für ihre epochale Bedeutung vorgetragen werden, in Dokumenten mit niedrigem Profil, ohne theoretischen Bezugsrahmen. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

4.2 *Europäisches System der Finanzaufsicht ESFS*

Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS)²⁰⁷ beruht auf dem schon genannten De Larosière-Bericht und der darauf Bezug nehmenden „Mitteilung“ der Kommission aus dem ersten Halbjahr 2009. Der Befund war damals, dass die zwar bestehenden, aber nur mit schwachen Kompetenzen ausgestatteten und nicht hinreichend koordinierten (weder vertikal, mit staatlichen Einrichtungen, noch horizontal, miteinander) Ausschüsse den in der Krise offenkundig gewordenen Aufsichtsaufgaben bei weitem nicht gewachsen waren. Sie wurden durch ein neues, mit weitergehenden Kompetenzen gestärktes und vernetztes System von Aufsichtsbehörden ersetzt, das am 1. Januar 2011 seine Arbeit aufnehmen konnte.²⁰⁸ Es besteht im Wesentlichen aus (1) einer Gruppe von Aufsichtsbehörden, die die Mikroebene der einzelnen Finanzdienstleister – neben Banken auch Versicherungen und andere – im Auge haben, während (2) die Makroebene der gesamt(finanz)wirtschaftlichen Entwicklung von einem eigenen Ausschuss überwacht wird.

(1) Die Mikroebene wird von den drei „Europäischen Aufsichtsbehörden“ (ESAs, European Supervision Agencies) überwacht, die sich die Aufgabe nach Art der Finanzdienstleister teilen: (a) Die „Europäische Bankenaufsichtsbehörde“ (EBA), die „Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung“ (EIOPA) und die „Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde“ (ESMA,

206 Das Freiburger CEP (Centrum für europäische Politik), das sich als Erbe und Hüter der dort beheimateten ordoliberalen Schule betrachtet, ist allerdings der Auffassung, dass die europäische Finanzmarktregulierung weit über das Ziel hinaus und teilweise auch daneben schießt; vgl. das CEP-Grundsatzpapier: Eine ordnungspolitische EU-Finanzmarktregulierung. „Für einen neuen Umgang mit Risiken“. Ohne Ort und Jahr (aus Pressereaktionen lässt sich auf einen Publikationszeitraum im Frühjahr 2013 schließen); http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Finanzmarktregulierung/Grundsatzpapier_CEP_Finanzmarktregulierung.pdf (12.1.2015).

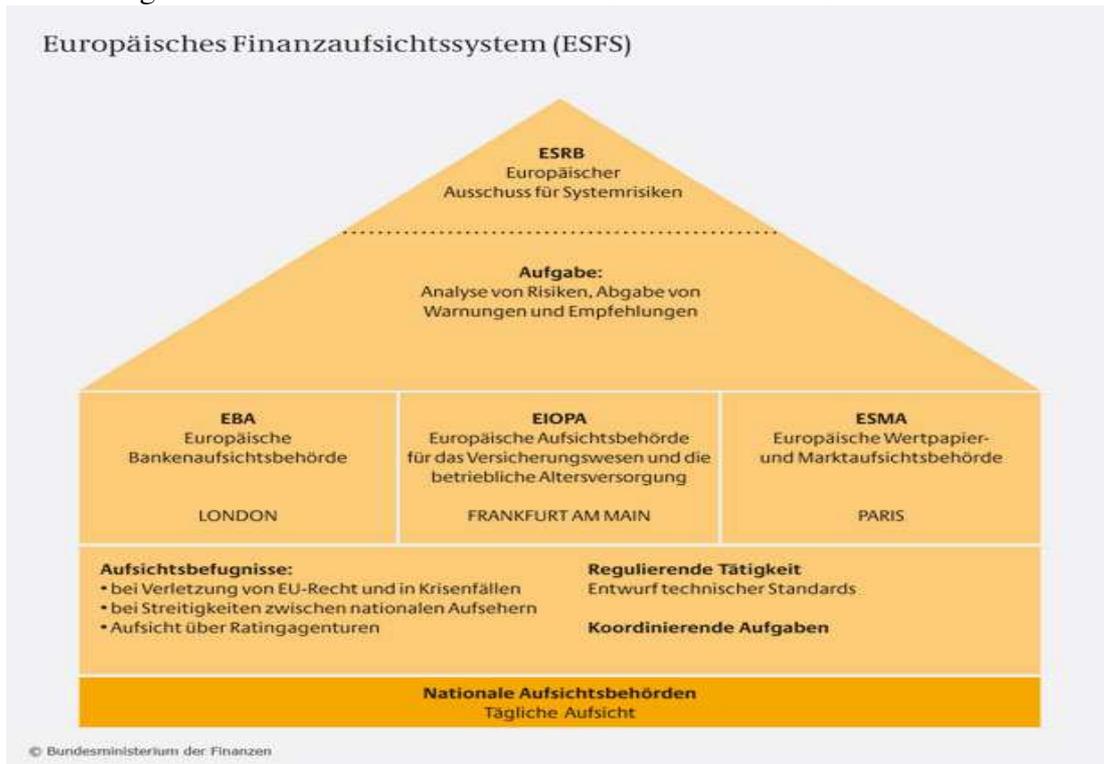
207 Die Abkürzung ESFS steht für die englische Bezeichnung „European System of Financial Supervision“, was schon nicht leicht von der „EFSF“ (der „Europäischen Finanzstabilitätsfazilität“ oder „European Financial Stability Facility“) zu unterscheiden ist. Um das Abkürzungschaos aber vollständig zu machen, löste das ESFS auch noch das frühere EFSS (European Financial Supervisory System) ab, das der Vorläufer des ESFS war.

208 Eine chronologische Übersicht mit kurzen Kommentaren, zahlreichen Links zu anderen Quellen (von Reden bei Konferenzen über Kommissions-Mitteilungen zu Rechtsakten und Statuten) findet sich auf dieser Internet-Seite der Kommission: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/committees/index_de.htm (6.1.15); eine kurze Zusammenfassung der Strukturen (Behörden) und der ihnen zugrundeliegenden Rechtsakte hat das Europäische Parlament ins Internet gestellt: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html#.

befugt zur Zulassung und Überwachung europäischer Ratingagenturen). Sie bilden zu ihrer horizontalen Koordinierung einen gemeinsamen Ausschuß, und koordinieren vertikal ihre Aufgaben mit den weiterbestehenden nationalen Aufsichtsbehörden, die für das Tagesgeschäft in den jeweiligen Bereichen zuständig bleiben.

(2) Auf der Makroebene wurde der „Europäische Ausschuß für Systemrisiken“ (ESRB) eingerichtet, der die allgemeine Entwicklung daraufhin analysiert, ob sie Gefahren für die Funktionstüchtigkeit des Finanzmarktes erkennen lässt.

Das folgende Schaubild²⁰⁹ visualisiert die Struktur des ESFS:



Rechtsgrundlage für alle Behörden sind Verordnungen, je eine für die drei mit der Mikroebene befassten, zwei für den Ausschuß für Systemrisiken. Ihre primärrechtliche Grundlage sind im Wesentlichen die Artikel 26 und 114 des AEUV. Als Beispiel für die rechtliche Grundlegung der Strukturen und Aufgaben dieser Behörden sei ein Blick in die Verordnung gewagt, die eine der mikroprudenziellen Behörden, die EIOAPA, begründet: Der vollständige Titel lautet „VERORDNUNG (EU) Nr. 1094/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kom-

209 Graphik Quelle: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilderstrecken/Mediathek/Infografiken/infografik-stabilisierung-des-euroraums.html?docId=283772¬First=true>

mission“²¹⁰. Hier wird zunächst noch einmal die Entwicklung seit Ende 2008 über die de Larosière-Gruppe und die Schlussfolgerungen der Kommission daraus bis hin zur Gesetzgebung dargestellt. Die ersten neun der insgesamt 68 Erwägungsgründe, die in der Verordnung den eigentlichen Bestimmungen zur Einrichtung der Behörde vorangestellt werden und die rund zehn Seiten (20 Spalten) des (insgesamt 36seitigen) Textes einnehmen, sind die Etappen der Geschichte dieser Wende von einem unregulierten zu einem regulierten Finanzmarkt seit Ausbruch der Krise; sie sind insofern ein Ansatz für die Geschichte der Wende von einem neoliberalen zu einem ordoliberalen europäischen Finanzmarkt.

Die Rechtsstellung der Behörde ist die einer „Einrichtung der Union mit eigener Rechtspersönlichkeit“; sie „verfügt in jedem Mitgliedstaat über die weitestreichende

Rechtsfähigkeit, die juristischen Personen nach dem jeweiligen nationalen Recht zuerkannt wird. Sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern und ist vor Gericht parteifähig“ (Art. 5 der Verordnung, Absätze 1 und 2).

Die Governance der Aufsichtsbehörden ist in allen Fällen ähnlich: „Die Leitungsgremien [...] sind der Rat der Aufseher (das wichtigste Entscheidungsgremium, bestehend aus dem Vorsitzenden, dem Leiter der zuständigen Aufsichtsbehörde in jedem Mitgliedstaat und jeweils einem Vertreter der Kommission, der EZB, des ESRB und der beiden anderen Europäischen Aufsichtsbehörden), der Verwaltungsrat, ein Vorsitzender, ein Exekutivdirektor und der Beschwerdeausschuss.“²¹¹ Die Behörden können zwar nicht selbst Gesetze erlassen (d.h. Regulierungen durchsetzen), sie schlagen der Kommission aber solche gesetzlichen Regelungen vor, die dann von ihr, der Kommission als delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, erlassen werden können. Mit anderen Worten: Die Kommission entscheidet weitgehend unabhängig, ohne weitere

210 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0048:0083:DE:PDF> (7.1.2015); vollends zur Angelegenheit von hoch spezialisierten Experten (weit jenseits jeglicher Öffentlichkeit oder auch der Kompetenz damit befassten Politiker, seien es Minister, Kommissare oder Abgeordnete in nationalen oder im Europäischen Parlament) wird die Angelegenheit, wenn man die Abgrenzung des Tätigkeitsbereichs der EIOPA zur Kenntnis nimmt; dazu heißt es in Art. 1, Absatz 2: „(2) Die Behörde handelt im Rahmen der ihr durch diese Verordnung übertragenen Befugnisse und innerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2009/138/EG mit Ausnahme des Titels IV, der Richtlinien 2002/92/EG, 2003/41/EG, 2002/87/EG, 64/225/EWG, 73/239/EWG, 73/240/EWG, 76/580/EWG, 78/473/EWG, 84/641/EWG, 87/344/EWG, 88/357/EWG, 92/49/EWG, 98/78/EG, 2001/17/EG, 2002/83/EG, 2005/68/EG und, soweit diese Rechtsvorschriften sich auf Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und Versicherungsvermittler beziehen, die einschlägigen Teile der Richtlinien 2005/60/EG und 2002/65/EG, einschließlich sämtlicher Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse, die auf der Grundlage dieser Rechtsakte angenommen wurden, sowie aller weiteren verbindlichen Rechtsakte der Union, die der Behörde Aufgaben übertragen.“

211 „Kurzdarstellung“ des Europäischen Parlaments, vgl. Anm. 11: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.5.html#

Mitentscheidung von Rat und Parlament, über die gesetzliche Regulierung des Finanzmarktes im Detail, auf Grundlage der Expertise aus den ESFS-Behörden.²¹²

Eine Revision des ESFS wurde schon bald als notwendig erachtet, insbesondere nach dem Ausbruch der Banken- und darauf folgenden Staatsschuldenkrise in Zypern, die den unwillkommenen Nachweis erbrachte, dass die europäischen Aufsichtsbehörden, auch die EBA, nicht nah genug an mindestens den systemrelevanten Finanzdienstleistern waren, um Katastrophen verhindern zu können²¹³. Es bedurfte also eines europäischen Aufsichtsinstruments, das Banken direkt und in all ihren geschäftlichen Aktivitäten kontrollieren und regulieren konnte – diese Einsicht war ein wesentlicher Schritt über das ESFS hinaus und auf die Bankenunion hin. Verknüpft werden beide über die EBA (seitens des ESFS) und das SSM (seitens der Bankenunion; Single Supervisory System; weniger gebräuchlich, aber auch gelegentlich als EAM = Einheitlicher Aufsichtsmechanismus bezeichnet). Während die EBA darauf spezialisiert ist, die nationalen Regulierungen für die Bankenaufsicht einander anzugleichen und zu diesem Zweck die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden zu intensivieren, hat der SSM direkten Zugriff auf die systemrelevanten Banken – wie im Folgenden im Rahmen der Bankenunion noch zu erörtern sein wird.²¹⁴

212 Allerdings gilt die Einschränkung, dass aufgrund einer interinstitutionellen Vereinbarung (d.h. also zwischen Kommission, Rat und Parlament) zumindest das Parlament auf Beteiligung bestehen kann, wie es in seinem Bericht zur Überprüfung des ESFS deutlich macht, wo es im Erwägungsgrund M heißt, das „nach Absatz 2 der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission über delegierte Rechtsakte („Common Understanding“) die drei Organe im Verlauf des Verfahrens zum Erlass delegierter Rechtsakte zusammenarbeiten müssen, damit eine reibungslose Wahrnehmung der übertragenen Befugnisse und eine wirksame Kontrolle dieser Befugnisse durch das Parlament und den Rat sichergestellt sind“. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0133+0+DOC+PDF+V0//DE> (7.1.2015).

213 Die Presse-Agentur Reuters meldete am 1. August 2011: „Cyprus's largest lender, Bank of Cyprus (BOCr.AT) said on Monday Cyprus faces an imminent threat of entering an EU support mechanism which would damage the island's reputation as a financial centre.,With our inaction we are risking the ability of refinancing the state and the consequences will be immediate and serious. There is an imminent threat of Cyprus joining the European Union support mechanism, with whatever drawbacks that will entail,' Bank of Cyprus said in a statement. The unusual warning from Bank of Cyprus, an economic heavyweight on the east Mediterranean island, follows Central Bank Governor Athanasios Orphanides's warning to authorities two weeks ago that a bailout was likely without immediate action to correct fiscal imbalances. Moody's and Standard and Poors downgraded Cyprus last week.“ Die Renditen auf zehnjährige Staatsanleihen waren in Zypern zwischen Juli und August von 4% auf über 11% gestiegen.

214 Mehr Details zum Verhältnis zwischen EBA (ESFS-Behörde) und SSM (erster Pfeiler der Bankenunion) in der 28-seitigen Broschüre des Bundesverbandes Öffentlicher Banken: Der Single Supervisory Mechanism (SSM). Die einheitliche Aufsicht für die Banken der Eurozone; file:///Users/hartmutmarhold/Downloads/single-supervisory-mechanism-ssm-broschuere.pdf (7.1.2015).

4.3 Bankenunion

Kernstück der umfassenden Regulierung des Finanzsektors ist die Bankenunion²¹⁵, die am 1. November 2014 ihre Funktionen aufgenommen hat. Ihr gehören alle €-Mitgliedstaaten und möglicherweise in der Zukunft weitere „Freiwillige“ an; das Vereinigte Königreich hat allerdings schon wissen lassen, dass es von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen wird. Die Wende vom ESFS zur Bankenunion vollzog der Europäische Rat im Juni 2012, indem er die Kommission beauftragte, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.²¹⁶ Manuel Barroso, Kommissionspräsident, legte die Pläne der Kommission bei seiner Rede vor dem Europäischen Parlament zur Lage der Union 2012 vor. Dabei sagte er: „Wir müssen die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden. Wir müssen eine Bankenunion und eine Fiskalunion und die entsprechenden institutionellen und politischen Mechanismen schaffen. Die Kommission legt heute Legislativvorschläge für einen einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus vor. Dies ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Bankenunion.“²¹⁷ Die Pläne der Kommission gingen also gleich deutlich weiter und zielten auf anspruchsvollere Resultate, als die Realität dann einhalten konnte. Die Bankenunion, die immerhin realisiert wurde, hat zwei Ziele: Zum einen soll verhindert werden, dass es noch einmal nötig wird, systemrelevante Banken mit hohem Einsatz an öffentlichen Geldern vor dem Zusammenbruch zu retten; zum anderen soll die Funktionstüchtigkeit des europäischen Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen, das Vertrauen der Banken untereinander und damit ihre Dienstleistungsfähigkeit für die Realwirtschaft wiederhergestellt werden. Im Verlauf der Krise nämlich war die Kooperationsbereitschaft der Banken untereinander stark gesunken, die Fi-

215 Eine kurze (4-seitige), aber informationsreiche Zusammenfassung der Bankenunion findet sich in der Mitteilung der Kommission: Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euro-Raum, 15. April 2014; http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf (2.12.14). Eine ausführlichere Analyse und kritische Einschätzung dazu findet sich in der 36-seitigen, von Markus Demary für die Konrad-Adenauer-Stiftung und das Institut der deutschen Wirtschaft verfaßten Broschüre „Europäische Bankenunion. Stand der Umsetzung und Nachbesserungsbedarf“, 17. März 2014; http://www.kas.de/wf/doc/kas_37540-544-1-30.pdf (12.1.2015). Mehrfach kritisch-konstruktiv hat sich im Laufe des Jahres 2014 Ognian Hishow im Namen der Stiftung Wissenschaft und Politik geäußert: Divergenz statt Konvergenz in der Währungsunion? Ein währungstheoretisch begründetes Plädoyer für eine andere Währungsunion. SWP-Studie, April 2014 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S07_hsh.pdf); ders. mit Pawel Tokarski: Die Bankenunion verspricht mehr, als sie halten kann. Bankenrettungen mit Steuergeldern sind nach wie vor wahrscheinlich. SWP Aktuell November 2014 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A72_hsh_tks.pdf, 12.1.2015).

216 Elke König, Präsidentin der deutschen BaFin zwischen Anfang 2012 und Frühjahr 2015 und neue Chefin des Single Supervisory Mechanism, resümierte am 27. März 2015 bei ihrer Verabschiedung im Rückblick: „Zumindest 2012 war kein Denken an eine Bankenunion. Das änderte sich erst im Herbst 2013. Und in der Tat ist die Schaffung des Single Supervisory Mechanism der wohl größte Umbruch in der europäischen Bankenaufsicht, den man sich vorstellen kann.“ http://www.bafin.de/SharedDocs/Reden/DE/re_150327_feierstunde_wechsel_Koenig.html (23.6.2015)

217 12. September 2012; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm (13.1.2015).

nanzmärkte hatten sich zum großen Teil renationalisiert, d.h. in staatliche Dimensionen zurückgezogen und damit die Vorteile des Binnenmarktes auf diesem Gebiet zunichte gemacht.

Die Bankenunion hat drei zunächst relativ einfach zu beschreibende Säulen:

- a) Eine einheitliche Bankenaufsicht (SSM=Single Supervisory Mechanism),
- b) eine Einheitliche Bankenabwicklung (Single Resolution Mechanism) und eine
- c) Harmonisierte Einlagensicherung (Deposit Guarantee Schemes).²¹⁸



Ad (1) Die einheitliche Bankenaufsicht, wie oben schon erwähnt, ist die Fortentwicklung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (die im Rahmen des ESFS tätig ist), ja der Durchbruch zu konkreter, operativer Kontrolle von Banken durch die europäische Ebene, wahrgenommen von der Europäischen Zentralbank. Nachdem die Kommission 2012 zunächst die Kontrolle aller rund 6000 europäischen Banken angedacht hatte, sich eine solche Aufgabe aber als zu umfangreich herausstellte, wurde die direkte europäische Kontrolle auf diejenigen Banken beschränkt, die wegen ihrer Größe als „systemrelevant“ gelten, d.h. eine Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd. € erreichen oder

²¹⁸ Quelle des Schaubildes: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Bankenunion/bankenunion.html (2.12.14)

über 20% der Wirtschaftsleistung eines Mitgliedstaates ausmachen²¹⁹. Diese Kriterien gelten für rund 120 europäische Banken. Der große Rest der kleineren Banken wird weiterhin von nationalen Behörden kontrolliert, allerdings in Koordination mit den ESFS-Behörden und der EZB, nach künftig einheitlichen Regeln – denen des „Einheitlichen Regelwerks“ (oder „Single Rulebook“), daher der Name.

Vor Beginn der Bankenunion hatten sich die Banken einem Stresstest zu unterziehen, in dessen Verlauf sie daraufhin geprüft wurden, ob sie ein dauerhaft überlebensfähiges Geschäftsmodell fahren und ob sie über die Strukturen und materiellen Voraussetzungen (z.B. Eigenkapital, nach Maßgabe der dazu eingeführten anspruchsvolleren Regeln²²⁰) dafür verfügen. Sinn der Veranstaltung war es, wenigstens nicht von Anfang an schon prekäre Geschäftslagen innerhalb der Bankenunion zu haben.

Kritische Kommentare nehmen den möglichen Interessenkonflikt in den Blick, der sich innerhalb der Europäischen Zentralbank ergeben kann, wenn diese nämlich auf der einen Seite die Stabilität der gemeinsamen Währung zu wahren hat und diese Aufgabe möglicherweise durch das Eingeständnis erschwert würde, eine oder mehrere systemrelevante Banken in kritischer Geschäftslage würden den Finanzmarkt und damit auch den Euro destabilisieren. In diesem Szenario könnte es dazu kommen, dass die Offenlegung der kritischen Lage einer Bank dem Interesse am stabilen Euro geopfert würde.²²¹

Ad (2) Die geregelte Abwicklung einer Bank, die tatsächlich nicht mehr überlebensfähig ist, bedarf ebenfalls sorgfältig vorbereiteter Mechanismen und zuverlässiger Prozeduren, weil auch dieser Fall den Finanzmarkt und die Währung insgesamt gefährlich destabilisieren könnte, wie die Krise selbst, in den Jahren 2008 und 2009 vor allem, gezeigt hat. Ein solcher Abwicklungsmechanismus ist auch deshalb ein notwendiger Pfeiler einer Bankenunion, weil die Kontrolle der Funktionstüchtigkeit nur dann glaubhaft ist, wenn auch das Eingeständnis einer Pleite möglich ist; andernfalls wäre die Versuchung groß, aus Furcht vor den unbeherrschbaren Risiken einer Abwicklung deren

219 Die in Belgien ansässige Bank ING beispielsweise hat eine Bilanzsumme, die fast dem Doppelten des belgischen Bruttoinlandsproduktes entspricht, die Bank of Cyprus liegt bei rund 175% des zypriotischen BIP; zum Vergleich: die Deutsche Bank erreicht ungefähr Dreiviertel des deutschen BIP (und rund 20% des BIP der Eurozone); Zahlen nach Markus Demary: Europäische Bankenunion. Stand der Umsetzung und Nachbesserungsbedarf, KAS-DIW-Studie, vorgelegt am 17. März 2014, S. 6; http://www.kas.de/wf/doc/kas_37540-544-1-30.pdf (18.6.2015).

220 „Das so genannte „CRD IV“-Paket zu den Eigenkapitalanforderungen für Banken (Eigenkapitalrichtlinie IV und Eigenkapitalverordnung) (siehe MEMO/13/690) setzt die neuen globalen Standards für das Eigenkapital von Banken (gemeinhin als „Basel-III- Rahmen“ bekannt) in das EU-Recht um.“ Mitteilung der Kommission: Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum, 15. April 2014; http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf (2.12.14).

221 Einen ersten Jahresbericht hat die Vorsitzende des SSM, Danièle Nouy, bereits am 31. März 2015 vorgelegt; dazu hier das Briefing des Europäischen Parlaments: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/542656/IPOL_BRIE\(2015\)542656_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/542656/IPOL_BRIE(2015)542656_EN.pdf) (18.6.2015); darin heißt es u.a.: „The first issue she flagged in that speech was insufficiently harmonised regulation across countries, which makes it harder to deliver consistent supervision and a level playing field.“

Notwendigkeit zu ignorieren oder zu verbergen. Dieser Mechanismus soll zum 1. Januar 2016 in Kraft treten.

Die in der Bankenunion realisierte Abwicklung wird durch eine Richtlinie rechtlich verankert, die abgekürzt BRRD-Richtlinie genannt wird, was für „Bank Recovery and Resolution Directive“ steht.²²² Sie wurde am 15. Mai 2014 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und etabliert, über die Verfahren hinaus, drei Grundregeln: Erstens soll die Verantwortung für die Kosten in einem solchen Fall zunächst bei den Eigentümern und Shareholdern liegen; zweitens soll von den europäischen Banken im Zeitraum zwischen 2016 und 2024 ein Fonds geschaffen werden, mit 55 Mrd. € ausgestattet, der für die Finanzierung der Abwicklung in Anspruch genommen werden kann, wenn die Möglichkeiten der Eigentümer dafür nicht ausreichen. Erst an dritter Stelle würde dann ein steuerfinanzierter Anteil an den Kosten der Abwicklung zum Tragen kommen, wodurch die Wahrscheinlichkeit, dass die Steuerzahler erneut für Bankenpleiten aufkommen müssten, gering gehalten würde.

Die am häufigsten vorgetragene Kritik an dieser zweiten Säule der Bankenunion bezieht sich auf die Höhe des Bankenfonds: Angesichts der immensen Mittel, die nötig waren, um 2008 und 2009 das europäische Bankensystem vor dem Zusammenbruch zu retten, sind in der Tat 55 Mrd. € nicht viel. Die Europäische Kommission selbst legte in ihrer „Pressemitteilung Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum“ vom 15. April 2014 die Dimension offen: „Wiederholte Bankenrettungen haben zu einem Anstieg der öffentlichen Schulden und einer sehr starken Belastung der Steuerzahler geführt. Im Zeitraum von Oktober 2008 bis Dezember 2012 wurden Beihilfen in Form von Rekapitalisierungen und Maßnahmen für wertgeminderte Aktiva in einer Höhe von insgesamt 591,9 Mrd. EUR, entsprechend 4,6 % des BIP der EU 2012 (Zahlen der Kommission), genehmigt. Bei Berücksichtigung der geleisteten Garantien beläuft sich diese Zahl für den Zeitraum 2008-2010 auf 1,6 Billionen EUR bzw. 13 % des BIP der EU (Zahlen der Kommission).“²²³ Wenn dies die Referenzsummen sind, sind 55 Mrd. tatsächlich nur eine geringe Summe – allerdings gehören ja auch der Rückgriff auf die Kapitalien der Eigentümer zum Arsenal des Abwicklungsmechanismus, und die permanente Kontrolle sollte eine flächendeckende Katastrophe wie zu Beginn der Krise auch vermeiden oder wenigstens eindämmen. Die Zahlen bleiben deshalb interpretationsfähig.

Ad (3) Nicht zuletzt gehört zur Bankenunion eine Garantie für Bankkunden, die ihre Einlagen im Falle einer Abwicklung nicht verlieren wollen. Deshalb werden Einlagen bis zu einer Höhe von 100.000 € von der Inanspruchnahme für die Kosten der Insolvenz ausgenommen; sie gelten als sicher, selbst dann, wenn das betroffene Kreditinstitut abgewickelt werden muß. Mit dieser Einlagensicherung soll verhindert werden, dass im

222 Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen [...]; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN> (18.6.2015).

223 http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf (2.12.2014).

Falle einer Bankenpleite Privatkunden und Kleine und Mittlere Unternehmen in die Insolvenz getrieben werden und dadurch womöglich eine Kettenreaktion ausgelöst werden könnte, die durch ihre Eigendynamik Panik auslösen und Märkte destabilisieren kann. Natürlich handelt es sich auch um eine Maßnahme im Interesse der wirtschaftlichen und sozialen Gerechtigkeit, zugunsten der Kleinanleger, die auf die Geschäftspolitik der betroffenen Bank im Normalfall keinen Einfluß haben.

Die Bankenunion wird im Allgemeinen als sehr wichtiger Integrationsschritt betrachtet. „Bundesbankvorstand Andreas Dombret sieht Europa mit der künftigen Bankenunion vor dem größten Integrationsschritt seit der Einführung des Euro im Jahr 1999. ‚Ein Binnenmarkt für Banken ist die logische Ergänzung zur gemeinsamen Währung‘, sagte er bei einer Rede in New York“²²⁴. Allerdings bekräftigte Dombret auch den Zusammenhang zwischen Solidität und Stabilität des Finanzsektors einerseits und makroökonomischer Konvergenz andererseits: „Auch eine europäische Bankenunion, die auf über jeden Zweifel erhabenen Institutionen gründet, wird nicht in der Lage sein, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen, wenn sie sich nicht auf eine umsichtige makroökonomische Politik stützen kann. Viele europäische Länder verzeichnen derzeit Fortschritte bei der Kürzung ihrer Staatsausgaben, der Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und der Verbesserung ihrer Leistungsbilanzen. Sie müssen diese Anstrengungen fortsetzen, denn hierzu gibt es keine Alternative. Strukturreformen sind unabdingbar für eine Rückkehr auf den Wachstumspfad.“²²⁵ Als im deutschen Bundestag am 6. November 2014 vier Gesetze beschlossen werden mussten, die die Bankenunion notwendig machte, griff Bundesfinanzminister Schäuble zu dem gleichen Maßstab: Er „warb im Plenum für die Unterstützung des ‚größten europäischen Integrationsprojekts nach der Einführung des Euro und wichtigsten Element der neuen Finanzmarktordnung in Europa““²²⁶.

Man kann im Hinblick auf die Bankenunion durchaus von einer ordoliberalen, differenzierten Föderalisierung der EU sprechen: Ordoliberal ist sie, weil sie die Einhegung des Finanzmarktes, ja seine europäische Integration zum Ziel hat und zu diesem Zweck Regulierungen verordnet. Um eine *differenzierte* Föderalisierung handelt es sich, weil (bisher) nur die €-Staaten an der Bankenunion teilnehmen, und den *föderalen* Charakter der Bankenunion kann man darin erkennen, dass sie – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – genau die Banken einer zentralen Kontrolle unterwirft, die für den €-Raum

224 [http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_07_02_wichtigster_integrations-schritt_seit_euro_einfuehrung.html?view=render\[Druckversion\]](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_07_02_wichtigster_integrations-schritt_seit_euro_einfuehrung.html?view=render[Druckversion]) (18.6.2015).

225 Andreas Dombret: Europas Weg voran: Ansprache anlässlich des Amtswechsels in der Repräsentanz der Deutschen Bundesbank in New York am 2. Juli 2013; http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2013/2013_07_02_dombret.html?searchArchive=0&submit=Suchen&searchIssued=0&templateQueryString=Europas+Weg+voran (18.6.2015).

226 Homepage des Bundesfinanzministeriums, auf der das Video seiner Rede abrufbar ist; <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2014/2014-11-06-bundestag-bankenunion/2014-11-06-bundestag-bankenunion.html> (18.6.2015). Zu den Gesetzen, die bei dieser Gelegenheit im Bundestag beschlossen wurden, gehört die Umsetzung der BRRD-Richtlinie in deutsches Recht.

insgesamt systemrelevant sind, während alle anderen Banken von nationalen Aufsichtsbehörden kontrolliert werden, die sich untereinander nach einheitlichen Regeln koordinieren.

4.4 Finanztransaktionssteuer

Sinn und Zweck. Auch eine Finanztransaktionssteuer, obwohl zunächst anscheinend fiskalischer, nicht regulativer Natur, hat regulatorischen Sinn: Mit ihr ist u.a. die Hoffnung verbunden, man könne damit „unverantwortlichen Handel eindämmen“²²⁷ (, zuständige Kommissarin, Kommissions-Mitteilung vom 14.2.13), indem man solchen Handel einerseits kontrollierbar macht, andererseits weniger lukrativ. Insofern steht auch die Finanztransaktionssteuer im Rahmen der Strategie, „jeden Finanzplatz, jeden Finanzmarktakteur und jedes Finanzprodukt einer Regulierung zu unterwerfen.“²²⁸ Aber im Mittelpunkt der Initiativen zur Einführung einer solchen Steuer steht dennoch das Bemühen, einen materiellen Beitrag der Finanzwirtschaft zur Bewältigung der von ihr verursachten Krise einzufordern. Im Einzelnen handelt es sich um „drei Kernziele. Zunächst einmal wird sie [die Finanztransaktionssteuer] den Binnenmarkt durch eine geringere Anzahl unterschiedlicher nationaler Ansätze für die Besteuerung von Finanztransaktionen stärken. Zweitens gewährleistet sie, dass der Finanzsektor angemessen und substanziell zu den öffentlichen Einnahmen beiträgt. Drittens wird die FTS Regelinigungsmaßnahmen unterstützen, indem sie den Finanzsektor ermutigt, verantwortungsvoller und mit Blick auf die Realwirtschaft zu handeln.“²²⁹

Größenordnung. Zunächst sollte man sich vergegenwärtigen, welches Volumen der zu steuernde Markt (bzw. die auf ihm gehandelte Produktmenge) hat; diese Größenordnung vor Augen zu haben, ist nicht zuletzt für die Einschätzung der gesamten Finanzwirtschaft und ihrer Rolle für die Gesamtwirtschaft von Nutzen. Nach einem vom Bundesfinanzministerium in Auftrag gegebenen Gutachten der dänischen Beratungsgesellschaft „Copenhagen Economics“ (EC) „beläuft sich der Nominalwert aller in Deutschland oder von deutschen Finanzinstituten gehandelten Wertpapiere auf jährlich

227 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14. Februar 2013: Finanztransaktionssteuer im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit: Kommission erläutert Einzelheiten; die zitierten Worte sind ein Zitat der Pressemitteilung aus dem Munde des zuständigen Kommissars Algirdas Semeta; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-115_de.htm (18.6.2015).

228 Vgl. die entsprechenden Zitate von Angela Merkel und Michel Barnier am Beginn des Kapitels über Finanzmarktregulierung.

229 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14. Februar 2013 (siehe vorletzte Anmerkung). Prägnanter formuliert Dorothea Schröder den Sinn der Sache: Für sie ist mit der FTS „die Hoffnung verbunden, im fiskalischen Bereich das Modell einer verstärkten Zusammenarbeit zu etablieren, den teilnehmenden Staaten fiskalische Spielräume zu verschaffen, den Finanzsektor angemessen an den Kosten der Krise zu beteiligen und zukünftigen Krisen vorzubeugen.“ Vgl. die (rund 40-seitige) DIW-Studie von Dorothea Schäfer: Fiskalische und ökonomische Auswirkungen einer eingeschränkten Finanztransaktionssteuer. Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion. Februar 2015 (mit reichhaltiger Bibliographie); http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/gutachten_fts-2015_feb18-final.pdf (24.6.2015).

275 Billionen Euro“²³⁰. Der Größenordnung nach ist das (knapp) das 90fache des deutschen Bruttoinlandsproduktes (bei 3 Billionen €) oder das 130fache der deutschen Staatsschulden (ca. 2 Billionen €), (knapp) das Tausendfache eines Bundeshaushaltes (der bei 300 Mrd. € liegt), das 1500fache eines EU-Haushaltes (145 Mrd. €) oder der griechischen Staatsschulden (etwa in gleicher Höhe).

Die in den bisherigen Gesetzesvorschlägen angezielte Besteuerung soll bei 0,1% auf Wertpapiere (Aktien) und 0,01 für Derivat liegen – auch die Reduktion auf nur diese beiden Produktarten und die geringen Steuersätze sollten, nach Ansicht der Beratungsgesellschaft noch 2,5 Mrd. € in den deutschen Staatshaushalt fließen lassen (anstelle von immerhin dem 6fachen, wenn die ursprünglich angedachte Produktpalette besteuert worden wäre).²³¹

*Chronologie, Vorgeschichte, Entwicklung*²³². Auch die Pläne für eine Finanztransaktionssteuer kamen schon bald nach dem Beginn der Krise auf, und erhielten vor allem starken Rückenwind, als die Kosten der Bankenstützung und –sanierung offenkundig wurden.²³³ Im September 2011 legte die Europäische Kommission einen ersten, ambitionierten Vorschlag vor, der dann schrittweise zurückgenommen werden musste. Im Sommer 2012 stellte der Ecofin-Rat (der Ministerrat der Wirtschafts- und Finanzminister) fest, dass sich jedenfalls nicht alle (damaligen) 27 Mitgliedstaaten daran beteiligen würden; vor allem Großbritannien sah die Entfaltungsmöglichkeiten der Londoner „City“ durch eine solche Steuer beeinträchtigt. Im Herbst desselben Jahres verständigten sich schließlich elf Mitgliedstaaten darauf, die vertragliche Möglichkeit der „Verstärkten Zusammenarbeit“ in Anspruch zu nehmen, d.h. als kleinere Staatengruppe gemeinsame Rechtsvorschriften zu erlassen.²³⁴ Daraufhin hat die Europäische Kommission im

230 Zitiert nach Süddeutsche Zeitung: Finanz-Steuer soll dem Staat Milliarden einbringen; 8.9.2014; BMF-Studie hier: <http://www.finanztransaktionssteuer.de/nachrichten/studie-des-bundesfinanzministeriums-finanztransaktionssteuer-bringt-milliarden.html>; 14.1.15; mehr Informationen unter www.finanztransaktionssteuer.de; vgl. auch Dorothea Schröders DIW-Studie, siehe vorangehende Anmerkung.

231 Dorothea Schröder (vgl. die beiden vorangehenden Anmerkungen) kommt aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen zu höheren Zahlen: „Auf Basis von Ansässigkeits- und Ausgabeprinzip ergibt sich für Deutschland bei einem Steuersatz von 0,1 Prozent (Wertpapiere) bzw. 0,01 Prozent (Derivate) ein Aufkommen zwischen gut 18 und 44 Milliarden EUR. Frankreichs Steueraufkommen variiert zwischen gut 14 und knapp 36 Milliarden EUR. Das italienische Aufkommen liegt zwischen gut 3 und 6 Milliarden EUR. Österreich könnte Einnahmen zwischen etwa 700 Millionen EUR und gut 1,5 Milliarden EUR erzielen.“ (S. I)

232 Vgl. zur Entwicklung der Finanztransaktionssteuer den Rückblick der Kommission: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_de.htm (16.1.15). Wollte man eine längerfristige Perspektive eröffnen, müsste man auf Ideen von Keynes und dann erneut von James Tobin (1972, nach ihm wurde die Steuer lange Zeit „Tobin-Tax“ genannt, aber freilich nie realisiert) zurückgreifen.

233 Zahlen dazu siehe Einführung zum Kapitel „Finanzmarktregulierung“.

234 Die elf sind Deutschland, Frankreich, Belgien, Österreich, Slowenien, Portugal, Griechenland, Slowakei, Italien, Spanien, Estland. Zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ vgl. u.a. die Analyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, die zunächst das Prinzip, dann auch seine Anwendbarkeit auf die Besteuerung des Finanzmarktes und seine Brauchbarkeit für sozialpolitische Zwecke darstellt:

Oktober 2012 einen „Beschluss über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit“ vorgelegt, dem das Europäische Parlament noch im Dezember desselben Jahres, der Ecofin-Rat im Januar 2013 zugestimmt und den „Beschluss“ erlassen hat. Der Ball lag damit wieder bei der Kommission, die im Laufe des Jahres einen entsprechenden Gesetzesvorschlag ausgearbeitet und am 14. Februar 2012 vorgelegt hat. Eine britische Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Steuer – mit der Begründung, sie beeinträchtigt die Marktchancen der britischen Finanzwirtschaft und schade damit dem Binnenmarkt – wurde im Frühjahr 2014 abgewiesen, so dass sich die Minister im Mai auf ein dann schon stark reduziertes Konzept einigen konnten, das allerdings immer noch und immer wieder umstritten blieb und bleibt, selbst unter den verbliebenen elf Mitgliedstaaten, die freilich nun auch auf Konsens angewiesen sind, weil die Gruppe nicht mehr weit von der Mindestzahl von Mitgliedstaaten entfernt ist, die zur Einleitung einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ vertraglich notwendig sind – das sind zur Zeit neun. Neue Hoffnung, die Steuer nun doch zügiger umzusetzen als bisher angenommen, haben sich im Frühjahr 2015 zerschlagen; im Gegenteil soll die Einführung der Steuer nun für 2017, nicht 2016, wie bisher geplant, ins Auge gefasst werden. Wolfgang Schäuble kommentierte im Mai die Verzögerung mit den fast resignierenden Worten: „Vielleicht setzt sie allmählich einen Prozess in Europa und darüber hinaus in Gang.“²³⁵ Streitpunkte waren immer wieder die Definition der zu steuernden Produkte und die Höhe der Besteuerung. Nach gegenwärtigem Stand der Dinge könnte die Steuer ab 1. Januar 2016 erhoben werden.

Wer oder was wird besteuert, und wo? Angesichts der Grenzenlosigkeit (oder fast) des internationalen und insbesondere europäischen Handels mit Finanzprodukten ist es keineswegs selbstverständlich, wo und von wem eine Steuer erhoben werden kann. Es kommt der Ort in Frage, an dem der Händler (als Rechtspersönlichkeit) ansässig ist, aber auch der Ort, an dem das Produkt angeboten wird, und schließlich der Handelsplatz, an dem das Geschäft vollzogen wird. Die europäische Finanztransaktionssteuer soll sich, dem derzeitigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens zufolge, an folgende Regeln halten:

Für die Besteuerung gilt das „Ansässigkeitsprinzip“: „Das bedeutet, dass die Steuerschuld entsteht, wenn eine der Transaktionsparteien in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ansässig ist, unabhängig davon, wo die Transaktion stattfindet.“²³⁶ Damit wird das

Andreas Fischer-Lescano und Steffen Kommer: Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? September 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08454.pdf> (16.1.15)

235 Wolfgang Schäuble: Ein bisschen Fortschritt in Sachen Finanzsteuer. In: faz.net, 12.5.2015; <http://www.faz.net/gqe839xf> (24.6.2015). Noch im Januar gab es Hoffnung auf eine Beschleunigung; die Süddeutsche Zeitung meldete am 12. Januar 2015; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanztransaktionssteuer-frankreich-lenkt-bei-boersen-abgabe-ein-1.2298707> (16.1.15). Die Hoffnung bezog sich auf Aussagen Hollandes und fokussierte sich auf ein Treffen am 27. Januar, bei dem der Durchbruch erzielt werden sollte.

236 Pressemitteilung der Kommission, 14.2.2013; file:///Users/hartmutmarhold/Downloads/IP-13-115_DE.pdf (14.1.2015).

sogenannte „Ausgabeprinzip“ kombiniert, wie im Vorschlag der Kommission ebenfalls ausgeführt; das bedeutet, dass „bei Finanzinstrumenten, die in den elf Mitgliedstaaten ausgegeben wurden, die Besteuerung erfolgt, wenn diese Instrumente gehandelt werden, auch wenn die betroffenen Parteien nicht im FTS-Raum ansässig sind.“

Wie bereits erwähnt, ist der Anspruch, möglichst viele Finanzprodukte zu besteuern, bereits erheblich zurückgefahren worden – übrig geblieben sind Aktien und Derivate, die immerhin erhebliche Anteile am Finanzmarkt repräsentieren. Nicht besteuert werden dagegen Finanztransaktionen, die der Realwirtschaft dienen oder zwischen Akteuren des Finanzmarktes und Zentralbanken (vor allem der EZB), der ESFS, dem ESM, der EU selbst stattfinden.

Neoliberal? Ordoliberal? Keynesianisch! Fragt man nach der ordnungspolitischen Schublade, in die die Finanztransaktionssteuer gehört, ist die Antwort relativ eindeutig: Neoliberal ist sie jedenfalls nicht, und selbst im ordoliberalen Verständnis hat sie in der Vergangenheit keine besondere Rolle gespielt. Dagegen ist sie keynesianischem ordnungspolitischen Denken wohlbekannt, ja Keynes selbst hat sie bereits 1936 ins Spiel gebracht: „Die Einführung einer erheblichen staatlichen Verkehrssteuer auf alle Transaktionen könnte sich als die brauchbarste Reform erweisen, die im Hinblick auf die Abschwächung der Vorherrschaft von Spekulation über Unternehmen in den Vereinigten Staaten zur Verfügung steht.“²³⁷ Allerdings war sich Keynes auch bereits darüber im Klaren, dass eine solche Steuer so bemessen sein müsste, dass sie die wirtschaftliche Dynamik nicht einschränkt, weil sonst natürlich das Gegenteil des beabsichtigten Erfolgs – die Wirtschaft zu Wachstum anzuregen – bewirkt werden würde: Wenn die Steuer zu hoch wäre, „könnte dies ernsthaft neue Investitionen behindern [...]. Dies ist das Dilemma.“²³⁸ Die Einführung einer solchen Steuer, ihre behutsame Begrenzung auf wenige Finanzprodukte, die Verschonung realwirtschaftlich relevanter Transaktionen – alles das scheint keynesianischem Verständnis am ehesten zu entsprechen, bleibt allerdings doch hinter den aus dieser ordnungspolitischen Sicht möglichen und wünschenswerten Maßnahmen deutlich zurück.²³⁹

Europäisch? Föderal? Die Steuer fließt in die Haushalte der Mitgliedstaaten, nicht der Europäischen Union. Dabei hatte die Europäische Kommission genau dies – nämlich eine genuin europäische Steuer daraus zu machen – zunächst im Sinn, wie der Kommissionspräsident, Manuel Barroso, im Juni 2011 (im Rahmen der Verhandlungen

237 Im englischen Original von 1936: „The introduction of a substantial government transfer tax on all transactions might prove the most serviceable reform available, with a view to mitigating the predominance of speculation over enterprise in the United States.“ In: John Maynard Keynes: *General Theory of Employment, Interest and Money*. Atlantic Publishers & Distributors, 2006, S. 143.

238 „If individual purchases of investments were rendered illiquid, this might seriously impede new investment, so long as alternative ways in which to hold his savings are available to the individual. This is the dilemma.“ Ebd. S. 144.

239 ... wie die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, nicht überraschend, zeigt; siehe oben Fischer-Lescano und Kommer: *Verstärkte Zusammenarbeit*.

über den „Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020“) vorschlug²⁴⁰: Bis zu 50 Mrd. € hätte die Finanztransaktionssteuer direkt in die EU-Kassen befördert und durch diese Eigenmittel die Unabhängigkeit der EU-Ebene von staatlichem Wohlwollen verringert. Da die Mitgliedstaaten diese Idee sehr schnell verworfen haben, ist die Finanztransaktionssteuer letztendlich keine europäische Steuer, sondern eine staatliche, die nach gemeinsamen europäischen Regeln erhoben wird, und dies auch nur in elf der 28 Mitgliedstaaten. Eine große Integrationswirkung im Sinne einer Föderalisierung der Europäischen Union kann sie unter diesen Umständen nicht bewirken.

4.5 Trennbankensystem

Sinn und Zweck. In einem Trennbankensystem betreiben Banken unterschiedliche, voneinander getrennte Geschäftsmodelle – die einen („commercial banks“) das Einlagen- und Kreditgeschäft, die anderen das („investment banks“) das Wertpapiergeschäft; erstere sind also mit Sparern und der Realwirtschaft im Kontakt, letztere nicht. Zu den bösen Überraschungen in der Finanzmarktkrise 2008 und 2009 gehörte bekanntlich, dass die Realwirtschaft keineswegs mit der angeblich völlig abgehobenen Finanzwirtschaft so gut wie nichts mehr zu tun habe, sondern dass es dieselben Banken waren, die aus Gründen der Spekulation im Bereich des Investment-Banking nun auch ihre Funktionen für die Realwirtschaft nicht mehr erfüllen konnten. Aus dieser Diagnose wurde die Einsicht abgeleitet, dass die Risiken des Investment-Bankings von den Dienstleistungen der Banken für die Realwirtschaft getrennt werden sollten – ein „Trennbankensystem“ schien eine der wesentlichen Regulierungen des Bankensektors zu sein, ein solches System schien einem wesentlichen Aspekt von Marktversagen zu begegnen.

Entwicklung und Stand. Der zu dieser Zeit zuständige EU-Kommissar Michel Barnier nahm die Aufgabe wahr und ernst, er bereitete einen Gesetzentwurf vor²⁴¹, unter dem Begriff „Bankenstrukturgesetz“: „Das europäische Bankenstrukturgesetz, in ähnlicher Form in Deutschland seit 2013 in Kraft und unter dem Namen Trennbankengesetz bekannt, soll eine nachhaltige Stabilität des europäischen Bankensystems und der Finanzmärkte sichern sowie die Solvenz von Kreditinstituten absichern. Damit möchte der Gesetzgeber Sparer vor zu riskanten Geschäften ihrer Bank schützen. Der Gesetzes-

240 Vgl. entsprechende Informationen z.B. seitens der Bundesregierung: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/03MagazinEuropaInternationales/2011/07/Doorpage-07.html?context=WeitereThemen%2C2> (16.1.15). Vgl. zu der Auseinandersetzung darum auch DGAP Medientreff: Roundup 2: Barroso bittet Finanzmärkte zur Kasse – Kritik an Regierungen, 28.9.2011: <http://www.dgap-medientreff.de/news/wirtschaft/roundup-2-barroso-bittet-finanzmarkte-zur-kasse-kritik-an-regierungen-213265/> (16.1.15).

241 Grundlage dafür war ein Expertenbericht, unter Leitung von Erkki Liikanen und nach ihm benannt, der am 2. Oktober 2012 vorgelegt wurde; vgl. dazu die Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom selben Tag: Hochrangige Sachverständigengruppe zur Reformierung der EU-Bankenstruktur legt Bericht vor; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1048_de.htm (26.6.2015); Liikanen war von 1999-2004 EU-Kommissar und ist seitdem Präsident der Finnischen Zentralbank.

vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, betroffenen Instituten das sogenannte Eigengeschäft, das heißt Geschäfte, die ein Kreditinstitut ohne Kundenbezug mit dem ausschließlichen Zweck der Gewinnerzielung führt, zu verbieten. Solche spekulativen und risikoreichen Geschäfte müssten dann in einer separaten Einheit des Kreditinstitutes betrieben werden.“²⁴² Michel Barnier „legt seinen Verordnungsentwurf am heutigen Mittwoch vor. Er will damit sicherstellen, dass die spekulativen Geschäfte von Großbanken die Finanzmärkte nicht noch einmal in Turbulenzen stürzen“, schrieb das Handelsblatt am 29. Januar 2014.“²⁴³

Allerdings hat das Gesetz bisher ein eher unglückliches Schicksal – auch Mitte 2015 gilt noch: „Der Vorschlag der Europäischen Kommission beinhaltet zurzeit jedoch noch einige Interpretationsspielräume für erlaubte und verbotene Geschäfte. Diese zu konkretisieren ist zurzeit Aufgabe des Europäischen Parlamentes und des Ministerrates – beide sind sich aktuell jedoch alles andere als einig darüber, was genau wie gemeint und geregelt werden soll.“²⁴⁴

Analyse und Bewertung. In seiner Analyse und Bewertung des europäischen Gesetzesvorschlages kommt das eigentlich in ordo-liberaler Tradition stehende Freiburger CEP (Centrum für europäische Politik) zu einem vernichtenden Urteil, nicht so sehr über diese Verordnung, sondern anscheinend über den Ansatz insgesamt. In seiner bei anderen Fällen ausgewogenen Pro- und Contra-Abwägung kommen die Autoren hier ausschließlich zu Gegenargumenten:

1. Verbote von Eigenhandel und Handelstätigkeiten bedürfen einer hinreichenden Rechtfertigung, die sich weder aus wirtschaftstheoretischen Erwägungen noch aus der Praxis ergibt.
2. Die Vielzahl vager Definitionen, für deren Konkretisierung die Kommission und die Aufsichtsbehörden weitgehende Handlungsspielräume erhalten, schafft Rechtsunsicherheit.
3. Das pauschale Verbot des Eigenhandels und von Investments in alternative Investmentfonds verletzt das Grundrecht auf unternehmerische Freiheit.
4. Das Recht der Kommission, Banken einzelner Mitgliedstaaten von Teilen der Verordnung auszunehmen, ist nicht von der Binnenmarktkompetenz gedeckt.“²⁴⁵

242 euro-fund-research: Einig in Uneinigkeit, 27.5.2015; <https://www.fundresearch.de/Nachrichten/Top-Themen/Trennbanken-Einig-in-Uneinigkeit.html> (25.6.2015). Zum deutschen Trennbankengesetz:

http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/Finanzmarktregulierung/Trennbankensystem/_node.html (26.6.2015).

243 <http://www.handelsblatt.com/politik/international/michel-barnier-eu-kommissar-verteidigt-trennbanken-gesetz/9400800.html> (26.6.2015). Der Text des 72-seitigen Verordnungsvorschlags, der tatsächlich am 29. Januar 2014 eingebracht wurde, hier: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0043&from=DE> (26.6.2015).

244 Vgl. vorletzte Anmerkung.

245 cep Analyse Nr. 29/2014; http://www.cep.eu/Analysen/COM_2014_43_Trennbanken/cepAnalyse_COM_2014_43_Trennbanken.pdf (26.6.2015). Der letzte Punkt bezieht sich auf

Die Begründung dieses Urteils und insbesondere des ersten Statements belegen, dass das cep nicht aus neoliberalen, sondern durchaus aus ordo-liberalen Gründen zu seiner Einschätzung gelangt: „Strukturelle Maßnahmen können zwar implizite staatliche Garantien für riskante Handelstätigkeiten von Banken überflüssig machen. Sie tragen damit zu einer risikoadäquaten Bepreisung dieser Geschäfte bei und beugen einer Fehlallokation von Ressourcen vor. Hierdurch können auch Wettbewerbsverzerrungen zugunsten „systemrelevanter“ Banken verringert werden. Gleichwohl verursachen die strukturellen Maßnahmen auch Risiken und Kosten. Dazu zählen insbesondere eine verminderte Risikodiversifizierung und Verluste aufgrund von geringeren Größenvorteilen. Auch die Erfahrungen aus der Finanzkrise sind gemischt. Es können sowohl Insolvenzen reiner Investmentbanken als auch klassische Banktätigkeiten wie das Kreditgeschäft die Finanzstabilität ins Wanken bringen, wie die Insolvenz von Lehman Brothers bzw. das Platzen der Immobilienblasen in Spanien und Irland gezeigt haben. Letztlich ist somit unklar, ob die geplanten strukturellen Maßnahmen in effizienter Weise das Finanzsystem sicherer machen und systemische Krisen verhindern können.“²⁴⁶ Unsicher bleibt also sowohl die Zukunft der Verordnung als auch ihre ordnungspolitische Qualität.

britische Bemühungen, den eigenen Banken Sonderregelungen einzuräumen; vgl. dazu das Handelsblatt vom 16. Juni 2015: Britische Banken können auf Ausnahmeregelung hoffen; http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-trennbankengesetz-britische-banken-koennen-auf-ausnahme-hoffen/v_detail_tab_print/11921982.html (23.6.2015)

246 Ebd.

Schlussfolgerungen

a) Die EU-Krisenbekämpfung – unbeirrt neoliberal?

Stimmt es, dass die Europäische Union den Ausweg aus der Krise auf dem neoliberalen Pfad sucht? Die Bestandsaufnahme der Maßnahmen, die ergriffen worden sind, der Überblick über die Programme, Pakte, Strategien, Gesetze und Verträge vermittelt ein differenzierteres Bild. Das Verhältnis zwischen Politik und Markt ist einer Revision unterzogen worden – unsystematisch zwar und nicht in jeder Hinsicht, aber in manchen entscheidenden Aspekten. Die neoliberale Auffassung, dass Politik sich am besten gänzlich aus dem Marktgeschehen herauszuhalten haben, dass „government the problem, not the solution“ (Reagan) sei, ist weder von den Mitgliedstaaten noch von der Europäischen Union selbst zur Richtschnur ihres Handelns gemacht worden – im Gegenteil.

a.1 Wachstums- und Investitionsprogramme

Zunächst galt das für die Wachstums- und Investitionsprogramme am Anfang und am (bisherigen) Ende der Krise, 2008/09 und 2014/15. Beide Programme, bei allen Unterschieden, sind von der Überzeugung motiviert worden, dass Politik sehr wohl in den Wirtschaftskreislauf, in den Konjunkturzyklus, in den Wachstumsprozeß erfolgreich eingreifen kann, ja muß, wenn eine Krise es verlangt. Dabei sind 2008/09 enorme Haushaltsmittel mobilisiert worden, nach der bekannten Art des „deficit spending“, in der Hoffnung, nach der Krise die dabei aufgenommenen Schulden wieder reduzieren zu können. Für das „Europäischen Konjunkturprogramm“ am Anfang der Krise gilt wohl ohne Zweifel, dass es keynesianischer Wirtschaftspolitik weitgehend entspricht, und damit im deutlichen Gegensatz zur neoliberalen Doktrin steht. Nicht ganz so eindeutig fällt der Befund für das Investitionsprogramm der Juncker-Kommission aus, weil es eben nicht durch den Einsatz großer Haushaltsmittel, sondern durch die Mobilisierung privater Mittel auf Initiative politischer Anreize (auch finanzieller) wirken will. Insofern nimmt der „Europäische Fonds für strategische Investitionen“ Marktmechanismen in Anspruch – das Gewinnstreben der Investoren. Auf der anderen Seite ist das ganze Programm ein politisch initiiertes und (trotz aller Querelen um die „governance“ des EFSI) gesteuertes Investitionsprogramm, kommt also nicht aufgrund von Initiativen der Marktteilnehmer zustande. Selbst der Präsident der Europäischen Investitionsbank, der deutsche Liberale Werner Hoyer, spricht von „Marktversagen“, angesichts dessen die Politik intervenieren muß – kein neoliberales Bekenntnis. Die Rede von Marktversagen und Marktkorrektur mittels politischer Maßnahmen gehört am ehesten in die ordolibera- le Denkweise: Markt soll sein, mit allem, was zum Verhalten von und auf den Märkten gehört, vor allem gewinnorientierter Wettbewerb – aber von den Märkten wird nicht, wie die klassische neoliberale Doktrin erfordert, die Lösung sämtlicher Probleme erwartet. Vielmehr gehört die Möglichkeit des „Versagens“ der Märkte zum Repertoire und dementsprechend die Notwendigkeit politischer Intervention.

a.2 Rettungsschirme

Die Maßnahmengruppe der „Rettungsschirme“ setzt diesen eher ordo- als neoliberalen Denkansatz fort. Die Bereitstellung wiederum enormer Finanzmittel – aus nationalen Haushalten, aus Steuern und Staatschulden – zur Rettung einzelner Mitglieder der Währungsunion vor dem Staatsbankrott ist zweifellos keine neoliberale Aktion. Nicht nur wird sie nicht von den Märkten und Marktteilnehmern initiiert und gesteuert, sondern ist eine politische Maßnahme. Vor allem aber dient sie dazu, Staaten vor den Verhaltensweisen der Märkte zu schützen, sie von den Marktmechanismen abzukoppeln, sie in einen durch politische Solidarität gesicherten Raum zu bugsieren. Dem Markt als Regulator wird damit eine deutliche Grenze gezogen, ganz anders als die neoliberale Theorie es vorschreibt. Sollte letztere gelten, müssten im Gegenteil auch die Staaten, müsste auch das Verhalten der Politik den „Gesetzen“ des Marktes angepasst, ja unterworfen werden. Ökonomisierung der politischen und gesellschaftlichen Sphäre ist die Stoßrichtung neoliberalen Denkens – die Rettungsschirme deuten genau in die entgegengesetzte Richtung, indem sie die Staaten dem Markt entziehen. Mit den Rettungsschirmen wurde jedenfalls eine Sphäre geschaffen, in der die neoliberalen Marktgesetze nicht gelten sollen; das ist die Sphäre, in der es um Staaten, um Gesellschaften, um Europa als Ganzes geht.

Auch die Europäische Zentralbank nimmt an dieser Politik teil, und zwar im Hinblick auf die beiden eben genannten Maßnahmengruppen – die Konjunktur- und Investitionspolitik wie die Rettungsschirme. Auch sie, die EZB, korrigiert Märkte und steuert dem Marktversagen entgegen, indem sie Staaten vor Märkten schützt – mittels des OMT-Programms (genauer: seiner Ankündigung) – und indem sie Wachstum fördert – mittels des APP-Programms. Ob das Verhalten der EZB dabei zuerst von der Sorge um die Währungsstabilität motiviert wurde (wie die offizielle Begründung lauten muß, damit man der EZB nicht eine Verletzung ihres Mandats nachweisen kann), oder ob sie direkt auf die vor dem Markt schützenden und den Markt korrigierenden politischen Wirkungen zielt, ist dabei zweitrangig; sicher ist, dass die letztgenannten Wirkungen nicht nur beiläufig, sondern intendiert waren und gewirkt haben.

a.3 „Überwachung und Kontrolle“ der makroökonomischen Orientierung: der neuralgische Punkt

Die politische Solidarität, die sich in der Bereitstellung bedeutender Haushaltsmittel zum Schutz anderer Staaten der Währungsunion vor den Märkten zeigt, hat in einem dritten Maßnahmenpaket zur Überwachung und Kontrolle des Einsatzes dieser Mittel geführt. In diese Gruppe gehören Europäisches Semester, Six-Pack und Two-Pack, Fiskalpakt, Euro-Plus-Pakt, alle Komponenten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in seiner mehrfach revidierten Fassung. Hier liegt die schwierigste Aufgabe für die Beurteilung, und die meisten Streitpunkte, die Anlässe für die heftigsten Konflikte finden sich in diesem Bereich.

Denn vereinfachend lässt sich sagen, dass die Solidarität, die in den Rettungsschirmen in großem Maßstab zur Geltung kommt, durch die Überwachung und Kontrolle der

Hilfszahlungen und –kredite wieder rückgebunden an die Einhaltung von weitgehend neoliberalen Regeln. Das wird erst deutlich, wenn man auf die Konditionalität zwischen Rettungsschirm-Krediten auf der einen Seite und den Verpflichtungen untersucht, die die Empfänger-Staaten eingehen müssen. Ein solches „Memorandum of Agreement“ zwischen Geldgebern und –empfängern weist in den meisten Fällen ein Programm zur makroökonomischen Umgestaltung auf, das in vieler Hinsicht neoliberaler Orientierung entspricht. Typische Komponenten eines solchen Programms sind die Flexibilisierung und Liberalisierung des Arbeitsmarktes, die Reduktion von Sozialleistungen im Bereich Gesundheits und Altersvorsorge etc. und damit der Rückzug des Staates aus seiner wohlfahrtsstaatlichen Rolle. Diese Reformen werden mit dem Ziel erhöhter Wettbewerbsfähigkeit begründet und entsprechen auch damit der neoliberalen Hierarchie.

Das Gleiche gilt auch für alle anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union insgesamt, nicht nur für die „Programmländer“ (d.h. die Empfänger von Hilfszahlungen aus den Rettungsschirmen) und nicht einmal nur für die Mitglieder der Währungsunion: Europäisches Semester, Six- und Two-Pack gelten EU-weit. Alle werden am Maßstab der Regeln des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes gemessen, allen werden „Länderspezifische Empfehlungen“ mit auf den Weg ins nächste Haushaltsjahr gegeben. Was für ein „Memorandum of Agreement“ gilt, das gilt auch für „Länderspezifische Empfehlungen“ – beide zielen darauf ab, staatliche Garantien für sozialen Ausgleich zurückzufahren, zugunsten von Wettbewerbsfähigkeit und ausgeglichenen Staatshaushalten. Immer größere Bereiche bisher staatlich geregelter Politikfelder sollen dabei dem Markt überantwortet werden, in der Erwartung, dass dadurch höhere Effizienz und allgemein funktionstüchtigere Problemlösungen herbeigeführt werden. „Memorandum of Agreement“ wie „Länderspezifische Empfehlungen“ zielen darauf ab, die Sphäre, in der die Regeln des Marktes gelten, auszuweiten und dafür die Sphäre, in der politische Regeln gelten, zurückzudrängen. Das kann man durchaus als neoliberalen Ansatz interpretieren.

Der Druck zur Beachtung der „Länderspezifischen Empfehlungen“ variiert allerdings innerhalb der EU: Six-Pack und Two-Pack gelten zwar, wie gesagt, für alle EU-Mitglieder – nicht aber die Sanktionen, die in diesen Gesetzespaketen angedroht werden; sie können nur den Mitgliedern der Währungsunion auferlegt werden. Damit wird aber auch für die WWU-Mitglieder insgesamt eine Konditionalität hergestellt, die derjenigen der „Programmländer“ ähnelt: Während die „Programmländer“ damit bedroht werden, dass die Zahlungen eingestellt werden, wenn die Konditionen nicht eingehalten werden, so werden die anderen mit Strafzahlungen bedroht, wenn sie die „Länderspezifischen Empfehlungen“ nicht beachten. Der Unterschied liegt allein darin, dass die einen im Fall der Nichtbeachtung kein Geld mehr erhalten, die anderen dagegen im gleichen Fall Geld zahlen müssten. Die Auflagen unterscheiden sich nur graduell – im Fall der „Programmländer“ sind die geforderten Reformen dringender und tiefgreifender.

Dass es auf dem Weg über die Konditionalität zu einer atemberaubenden Kompetenzerweiterung der Europäischen Union, speziell der Europäischen Kommission, kommt, wird dann noch zu thematisieren sein, wenn es um die Frage geht, wie viel Föderalisierung die Krisenbekämpfung mit sich bringt. Jedenfalls wird im Paket „Überwa-

chung und Kontrolle“ der „compliance“ mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt eine weitgehend neoliberale makroökonomische Politik durchgesetzt.

Allerdings – ganz zweifelsfrei ist der Befund denn doch nicht. Die Frage ist, ob es nicht auf den Ausgangspunkt ankommt: Ein hochgradig zentralisiertes, weitgehend staatlich reguliertes, kaum noch marktwirtschaftlich funktionierendes, höchst defizitäres System, in dem wohlfahrtsstaatliche Leistungen in keinem Verhältnis zu marktwirtschaftlicher Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit stehen – ein solches System ein Stück weit von staatlichen Regulierungen zu befreien: Ist das schon „Neoliberalismus“? Die Annahme hier ist hypothetisch, nicht im Blick auf die Realität in dem einen oder anderen Mitgliedstaat skizziert, nur aus methodischen Gründen radikal formuliert. Sie gibt aber eben Anlaß zum Zweifel, ob Liberalisierung, ob Zurückdrängung des Staates, ob Einführung von Wettbewerb und Markt immer und unabhängig von der Ausgangslage als neoliberal bezeichnet werden kann – oder ob doch dafür ausschlaggebend ist, auf welchem Punkt einer gedachten Skala zwischen vollkommen freier Marktwirtschaft einerseits und zentralistischer politischer Planwirtschaft andererseits sich ein Staat, eine Gesellschaft, eine Volkswirtschaft befindet. Je näher sie an der Extremposition „Planwirtschaft“ liegt, desto weniger würden Schritte zur Liberalisierung gleich auch bis zum neoliberalen Extrem führen müssen. Diese Überlegung zieht zwar manche Befunde, die hier entwickelt werden, in Zweifel; sie bis zu einem verbesserten operationalisierbaren Maßstab für neoliberale Entwicklungen voranzutreiben, würde die Dimensionen dieser Arbeit sprengen.

Es bleibt deshalb vorerst, bei allem Zweifel, bei der Schlußfolgerung: Die Memoranden, die die Konditionalität zwischen Hilfskrediten und Reformen vertraglich festlegen, wie auch die „Länderspezifischen Empfehlungen“ lesen sich größtenteils wie Operationalisierungen des „Washington Consensus“ – und die Beteiligung des IWF an den Hilfsprogrammen kann man als Siegel auf diesen Befund verstehen. Damit ist das dritte Maßnahmenpaket – „Überwachung und Kontrolle“ – das neoliberale im gesamten Spektrum der Krisenbekämpfungspolitik.

Kein Wunder also, dass gerade hier die heftigsten Konflikte aufbrechen, wie die Auseinandersetzungen mit der griechischen Regierung in der ersten Jahreshälfte 2015 am deutlichsten gezeigt haben. Dies ist die mögliche Bruchstelle der Währungsunion. Auf der einen Seite steht eine Solidarpolitik, die nicht nur ein Vielfaches des sonst so umstrittenen EU-Haushaltes für einzelne Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt, sondern sie damit auch noch vor den Mechanismen der (Finanz-)Märkte schützt – auf der anderen Seite steht eine gemeinsam oktroyierte neoliberale, makroökonomische Marktpolitik, mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten (und zwar alle) als wettbewerbsfähige Mitspieler auf den internationalen Märkten zu rehabilitieren. Durch die Rettungsschirme wird also die Geltung der neoliberalen Marktregeln nur suspendiert, nicht aufgehoben; und durch die „Konditionalität“ der Hilfszahlungen wird auf die Marktkonformität auch des staatlichen Verhaltens abgezielt.

a.4 Regulierung der Finanzmärkte

Eine eindeutige Beurteilung ist für das vierte Maßnahmenpaket möglich: Das „Einheitliche Regelwerk“ zur Regulierung der Finanzmärkte, die Bankenunion mit ihren Komponenten – das sind strukturell und institutionell verfestigte Maßnahmen und Einrichtungen, die mit neoliberaler Marktpolitik brechen. So wie „Deregulierung“ eines der Schlagworte der neoliberalen Wende in den 80er Jahren war, so ist „Regulierung“ jetzt ein Leitbegriff für die Behandlung der Finanzmärkte – wohlgermerkt, der *Finanzmärkte*. Das bedeutet nicht, dass die Märkte der Realwirtschaft neoliberal unreguliert blieben; das sind sie in der Europäischen Union nie ganz gewesen. Die Wettbewerbspolitik der EU beispielsweise, mit ihren ausgeprägten Instrumenten zur Bekämpfung von Monopolen und anderen marktverzerrenden Mechanismen, hat immer mindestens ein ordoliberales Gleichgewicht angestrebt. Das gilt eben nicht für die Finanzmärkte, die sich seit den 90er Jahren jeglicher Regulierung weitgehend entzogen hatten und geradezu als Experimentierfeld und Observationsgebiet für das etablierten, was unter idealen neoliberalen Bedingungen passiert. Nachdem die Krise dieser Experimentierfreude ein jähes Ende gesetzt hat, versucht die Europäische Union mittels des „Einheitlichen Regelwerks“ die Finanzmärkte und ihre Teilnehmer einer umfassenden Regulierung zu unterwerfen. So ist die Intention – ob sie realisiert, erfolgreich umgesetzt wird, kann hier noch nicht entschieden werden²⁴⁷. Aber was eben doch offensichtlich ist, kann man als entschiedene Abkehr von neoliberalen Vorstellungen erkennen. Wenn der zuständige EU-Kommissar und die deutsche Bundeskanzlerin einmütig sagen, „kein Finanzprodukt, kein Finanzmarkt und kein Hoheitsgebiet soll sich einer angemessenen Regulierung und effektiven Aufsicht entziehen können“²⁴⁸, und hinzufügen: „Es war richtig, bereits am Anfang der Finanzkrise zu sagen: Wir müssen jeden Finanzplatz, jeden Finanzmarktakteur und jedes Finanzprodukt einer Regulierung unterwerfen“²⁴⁹, dann erteilen sie dem neoliberalen Dogma der Marktfreiheit ohne staatliche Aufsicht eine

247 Zu den Skeptikern gehört Colin Crouch, dessen Thesen hier eigentlich eine eingehende Diskussion verdienten: *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge 2011.

248 So Michel Barnier, der für Binnenmarkt und Dienstleistungen in der Barroso-Kommission zuständige Kommissar, in seiner Bilanz der Bemühungen um Finanzmarktregulierung (Stand 27.6.2014); http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_de.pdf (5.12.14).

249 Angela Merkel: Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim XIX. Deutschen Bankentag des Bundesverbandes deutscher Banken am 31. März 2011 in Berlin; http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/04/Anlagen/36-2-bk.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (18.11.2014). Zur sprachlichen Analyse: „entziehen“ (Barnier) vs. „unterwerfen“ (Merkel) machen das Verhältnis von Finanzmarktakteuren einerseits und Politik/Gesellschaft andererseits deutlich. Es geht um die Kritik am Verhalten der Akteure, die sich ihren Aufgaben (von Kreditvergabe bis Steuern zahlen) „entziehen“, sich entsolidarisieren (im durchaus neoliberalen Sinne), und die deshalb von der Politik „unterworfen“ werden müssen, d.h. die Politik soll ihre Herrschaft, ihre Kontrolle, ihren Primat über die Finanzmarktakteure wiedergewinnen – entgegen neoliberaler Doktrin, am ehesten in Anlehnung an ordoliberales Vorstellungen.

entschiedene Absage. Eine solche Aussage wäre wohl zehn oder zwanzig Jahre zuvor kaum denkbar gewesen, sie wurde erst durch die Krise legitim.

Die Regulierung der Finanzmärkte (oder wenigstens der Versuch dazu, die Aufnahme dieses Ziels in den Katalog des politischen Mainstreams) ist ein Schritt über die Rettungsschirme hinaus. Während letztere dem Schutz der Staaten vor den Märkten dienen und damit eine defensive Funktion erfüllen, ist die Regulierung des Finanzmarktes eine offensive Maßnahme. Mit ihr greift die Politik auf den Markt aus, während die Rettungsschirme die Märkte selbst nicht beeinträchtigen, sondern nur die Staaten aus ihrem Geltungsbereich herauslösen. Die Regulierung des Finanzmarktes kehrt den Spieß nun tatsächlich um: „Government is the solution, not the problem.“

a.5 Zusammenfassung

Bereits die (hoffentlich erkennbare) Plausibilität der Aufteilung der Krisenbekämpfungsmaßnahmen in die vier Gruppen – (1) Konjunktur- und Investitionsprogramme, (2) Rettungsschirme, (3) Überwachung und Kontrolle, (4) Finanzmarktregulierung, zuzüglich der Aktivitäten der Europäischen Zentralbank – lässt erkennen, dass es viel zu simpel wäre, die EU-Krisenpolitik einfach als Fortsetzung neoliberaler Politik zu kennzeichnen. Vielmehr deuten die Maßnahmengruppen darauf hin, dass es sowohl keynesianische wie neoliberale, vor allem aber ordoliberalen Ansätze zur Krisenbekämpfung gibt, die sich in den vielen verschiedenen Maßnahmen in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen niederschlagen. Ein einheitlicher Befund allerdings ist angesichts dieser Vielfalt und Zwiespältigkeit nicht möglich, auch wenn eine ordoliberale Tendenz überwiegt. Ein „Grand Design“, ein kohärenter Entwurf, eine theoretische Grundlage – à la Keynes und „New Deal“, oder à la Friedman und Reagan/Thatcher – ist nicht erkennbar.

b) Die EU-Krisenbekämpfung – auf dem Föderalisierungspfad?

Legt man die zu Beginn dieser Arbeit skizzierten Maßstäbe für Föderalismus und Föderalisierung an die EU-Krisenpolitik an, kommt man – erwartungsgemäß – zu ebenso ambivalenten Ergebnissen. Dass es sich um einen Prozeß fortschreitender Europäisierung handelt, lässt sich kaum bestreiten; im Laufe der Krise sind sehr viele Probleme europäisch angegangen worden, die zuvor dafür nicht in Frage zu kommen schienen, bis hin zur gesamten Palette makroökonomischer Politik. Aber Europäisierung muß nicht auch Föderalisierung Europas heißen. Wie steht es also um den föderativen Charakter der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung?

b.1 Grundsätze föderaler Systembildung und ihre Anwendung in der Krise

Die vier eingangs genannten Prinzipien föderaler Strukturbildung – Autonomie, Kooperation, Subsidiarität, Partizipation – sind in unterschiedlichem Maß zur Geltung gekommen. Für den Aspekt ‚*Autonomie*‘ lässt sich wohl sagen, dass der Weg dorthin in

Europa über eine Reduktion von Souveränität führt (während er in anderen Fällen, wenn zentralistische Systeme föderaler werden, der Handlungsspielraum der Gliedstaaten steigt). Souveränität ist im Laufe der Krisenbekämpfung mit Sicherheit eingeschränkt worden, Kompetenzen sind (wenn auch nicht primärrechtlich abgesichert) auf die europäische Ebene übertragen worden. Das gilt etwa für so wichtige Bereiche wie die makroökonomische Politikgestaltung, die vor allem durch Six- und Two-Pack, aber auch durch den Fiskalpakt und den Euro-Plus-Pakt europäisiert worden ist. Es gilt auch in den Bereichen, in denen Regulierungen des Finanzmarktes neue Strukturen geschaffen haben, wie die Bankenunion. Selbst im Bereich der Konjunktur-, der Investitions-, der Wachstumspolitik ist ein entscheidender Wandel von dem nur zum Schein so genannten „Europäischen Konjunkturprogramm“ von 2008 (das in Wirklichkeit aus ebenso vielen nationalen Konjunkturprogrammen bestand, wie die EU Mitgliedstaaten hatte) hin zum EFSI-Programm der Juncker-Kommission eingetreten, denn das neue politische Großprojekt wird allein auf europäischer Ebene gesteuert. Die Frage ist unter diesen Umständen nicht mehr, ob die Staaten auf diesem Wege Teile ihrer Souveränität abgegeben haben; das ist sicher der Fall. Die Frage ist vielmehr, ob sie ein unter föderalen Gesichtspunkten noch angemessenes Maß an Autonomie behalten haben. Wenn Autonomie bedeutet, dass die Gliedstaaten ihre internen Angelegenheiten selbst regeln, solange sie dazu in der Lage sind, kann man diese Frage nicht mehr eindeutig positiv beantworten. Die Ausfälle des französischen Staatspräsidenten gegen die „Länderspezifischen Empfehlungen“ für sein Land zeigen, wie tief die Europäische Ebene in die Autonomie eines Mitgliedslandes eingreift – und von Griechenland ist dabei noch nicht die Rede.

„*Kooperation*“ ist sicher ein föderalistisches Gestaltungsprinzip, das in hohem Maß zur Geltung gekommen ist – wenn man die gemeinsame Willensbildung unter den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat als Form der Kooperation anzuerkennen bereit ist. Dass der Europäische Rat eine entscheidende Rolle bei der Krisenbewältigung gespielt hat, steht außer Frage, dass in dieser Institution die wichtigsten Entscheidungen über die bedeutendsten Maßnahmen gefallen sind ebenso wenig. Für diese Form der gemeinsamen Politikgestaltung mehrerer Staaten (oder Gliedstaaten) ist ein Begriff gefunden worden, der die Qualifizierung dieses Verfahrens als föderalistisch gleich in sich trägt: Exekutivföderalismus. Damit ist gemeint, dass die wesentlichen Entscheidungen auf der Bundesebene (um welchen Bund es sich auch handeln mag) die Bundesrepublik oder die EU) und von den Regierungen in Kooperation gefällt werden.²⁵⁰

250 In Frankreich ist das Phänomen schon in den 90er Jahren unter dem Begriff „*fédéralisme intergouvernemental*“ diskutiert worden, und zwar als Möglichkeit der Föderalisierung der EU nach deutschem Modell, denn die Konzeption dieses ‚Intergouvernementalen Föderalismus‘ war wesentlich vom deutschen Bundesratsmodell geprägt. Vgl. Maurice Croizat und Jean-Louis Quermonne: *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*. Paris 1999.

Der Begriff verweist implizit auf ein offenes Problem – das Demokratieproblem, das sich auch als ein Problem föderaler Systembildung erweist²⁵¹. Denn wenn zwar die Entscheidungen auf die höhere, europäische Ebene verlagert und dadurch einer Föderalisierung unterzogen werden, in diesem Prozeß aber die Exekutiven, die Regierungen die Entscheidungen an sich ziehen, während die Legislativen, die Parlament, das Nachsehen haben – dann leidet auf dem Weg zur Föderalisierung der EU die direkte demokratische, über Parlamente vermittelte Legitimität. Krisen sind indessen bekanntlich immer die Stunden der Exekutive: Es muß sofort, unter enormem Zeitdruck, gehandelt werden, und das privilegiert die Regierungen – parlamentarische Willensbildung über Debatten und Deliberation braucht Zeit, so lange warten die Finanzmärkte nicht mit ihren Spekulationen auf einen Staatsbankrott. Und dann sind bestimmte Lösungen eben in der jeweiligen Situation „alternativlos“. Ganz ausgeschaltet waren auch die Parlamente in den verschiedenen Phasen der Krisenbewältigung nicht – die nationalen Parlamente mussten die Bereitstellung der Mittel für die Rettungsschirme und –pakete gutheißen, sie mussten den ESM-Vertrag und den Fiskalpakt ratifizieren, das Europäische Parlament musste über die so wichtigen Six- und Two-Pack-Verordnungen abstimmen etc. Dennoch trifft der Begriff „Exekutivföderalismus“, bezogen auf den Europäischen Rat und das föderalistische Gestaltungsprinzip der Kooperation, ein ganz wesentliches Merkmal der EU-Krisenpolitik.

Ob das dritte Prinzip föderaler Systembildung – *Subsidiarität* – im Laufe der Krise besser als zuvor zur Geltung gebracht wurde ist besonders schwer zu beurteilen. Es würde verlangen, dass Probleme, zu deren Lösung einzelne Mitgliedstaaten weder allein noch durch Kooperation in der Lage sind, auf europäischer Ebene behandelt werden. Nicht ganz klar ist, ob der Europäische Rat eine Institution ist, die im Sinne der Subsidiarität als Zielort föderativer Kompetenzübertragung in Frage kommt – oder ob er, durch Kooperation der Mitgliedstaaten, dies gerade zu vermeiden hilft. Was aber bleibt den Mitgliedstaaten an Autonomie (um von Souveränität nicht mehr zu reden), wenn auch der Europäische Rat mit Qualifizierter Mehrheit entscheidet, womöglich sogar mit umgekehrter Qualifizierter Mehrheit? Ist dann nicht aus dem Europäischen Rat seinerseits ein supranationales Organ geworden, das bindende Entscheidungen auch gegen den Willen einzelner und kleiner Gruppen von Mitgliedstaaten fällen kann?

Jedenfalls sind im Laufe der Krise viele Entscheidungen auf europäischer Ebene gefallen, die zuvor auf mitgliedstaatlicher getroffen wurden – die wesentlichen Beispielfelder wurden schon genannt. Angenommen, dabei handele es sich um einen Kompetenztransfer auf die europäische Ebene (und nicht bloß um jederzeit widerrufbare Kooperation), dann stellt sich die Frage, ob dieser Transfer angesichts der jeweiligen Probleme sachgerecht war und ist. Die Finanzkrise, auch die Wirtschaftskrise, und nicht zuletzt die Staatsschuldenkrise, nicht zu reden von der Krise der Währungsunion – sie sind

251 Vgl. allgemeiner dazu Philipp Dann: Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union (=Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Bd. 166). Berlin 2004.

alle zweifellos transnationale Probleme, zu dieser Einsicht bedarf es keiner eingehenden Argumentation. Ebenso selbstverständlich wie die Diagnose ist die Therapie: Die Behandlung dieser Krisen kann nicht von einzelnen Mitgliedstaaten geleistet werden, ja auch die Kooperation zwischen ihnen stößt dabei in ihre Grenzen, weil mit 27 bzw. 28 Mitgliedstaaten kooperative Entscheidungsfähigkeit unter Zeitdruck nicht immer gewährleistet ist. Dann sollte, nach dem Prinzip der Subsidiarität, in der Tat die fragliche Problemlösungskompetenz auf eine gemeinsame Institution übertragen werden, jenseits des Europäischen Rates. Dafür kommt nur die Europäische Kommission in Frage, und in der Tat hat sie im Laufe der Krise einen erheblichen Kompetenzzuwachs zu verzeichnen, besonders dort, wo die Krisenbekämpfung mittels europarechtlicher Instrumente in Angriff genommen wurde, d.h. im Bereich Überwachung und Kontrolle (Six- und Two-Pack) sowie Regulierung (des Finanzmarktes).

Am dramatischsten ist diese Machtverschiebung – und zugleich am wenigsten öffentlich wahrgenommen – wohl durch die Umkehrung der Qualifizierten Mehrheit im Sanktionsverfahren nach den Six- und Two-Pack-Verordnungen zur Geltung gekommen. Die Kommission ist damit zum Zentrum für die makroökonomische Orientierung der Politik der Mitgliedstaaten geworden, so dass man hier die „Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung“ (Antpöhler) hat erkennen wollen. Allerdings hat die Kommission von ihrer neuen Macht noch keinen Gebrauch gemacht, obwohl sie etwa Frankreich gegenüber formal durchaus befugt wäre, Sanktionen zu verhängen, und dank der Umkehrung der Qualifizierten Mehrheit auch gute Chancen hätte, solche Sanktionen durchzusetzen. Dass die Kommission ihre Macht bisher nicht ausübt, hat sicher mehrere Gründe – einer ist auch ein föderalistisches Verhaltensprinzip: Autonomie sollte geschont werden, selbst dann, wenn eine Kompetenz formal von der föderativen Ebene wahrgenommen wird. Man kann das Verhalten der Kommission also durchaus im Einklang mit föderalen Verhaltensweisen als autonomieschonend bezeichnen.

„*Partizipation*“ heißt das vierte Grundprinzip föderaler Gestaltung, und es ist wohl in nahezu allen Krisenmaßnahmen in irgendeiner Form berücksichtigt worden. Eine reine Zentralisierung, nach deren Vollzug die Mitgliedstaaten keinerlei Mitspracherecht mehr hätten, ist nicht auszumachen. Selbst in den zahlreichen neuen Governance-Strukturen von EFSF, ESM, Bankenunion und ihren Unterabteilungen, ja selbst im EFSI und bei der Europäischen Investitionsbank, wie im übrigen auch bei der Europäischen Zentralbank – überall sind die Vorstände und Kontrollgremien von Repräsentanten der Mitgliedstaaten besetzt und partizipieren dort an der Willensbildung.

b.2 Föderalisierung der konstitutionellen Struktur der EU?

Man könnte es sich mit dieser Frage leicht machen und sie mit dem Hinweis darauf, dass es ja keine grundlegenden Vertragsänderungen, geschweige denn eine Konstitutionalisierung der Europäischen Union gab, negativ beantworten – der Lissabon-Vertrag ist offiziell weiterhin die seit Beginn der Krise nur minimal modifizierte rechtliche

Grundlage des EU-Systems: keine Föderalisierung also. Aber die geschriebene Verfassung und die gelebte Verfassung eines politischen Systems²⁵² sind nicht immer identisch und entwickeln sich nicht immer im gleichen Rhythmus, und hier ist ja gerade die These vertreten worden, dass die Europäische Integration seit Beginn der Krise den ihr vom Lissabon-Vertrag gesetzten Rahmen gesprengt hat. Die Frage, ob sich eine Föderalisierung der Europäischen Union auch in ihrer konstitutionellen Struktur niederschlagen hat, ist also doch nicht so einfach abzutun.

Trotzdem gilt natürlich, dass sich die primärrechtlichen Grundlagen für das Handeln und die Kompetenzen der EU-Institutionen nicht verändert haben. Modifikationen sind also nur dort möglich, wo innervertraglich Spielraum für konstitutionell relevante Entwicklungen besteht oder neue Verträge entstanden sind. Innervertraglich ist der Spielraum, den der Lissabon-Vertrag in der Tat einräumt, allerdings nicht genutzt worden – dabei können die Mitgliedstaaten beschließen, von der Einstimmigkeit zur Qualifizierten Mehrheit überzugehen, ohne dass es dazu einer von allen Mitgliedstaaten zu ratifizierenden Vertragsänderung bedürfte (die sogenannte Brücken- oder Passerelle-Klausel²⁵³). Strukturelle Veränderungen sind allenfalls dort zu beobachten, wo neue Strukturen geschaffen worden sind, und das ist sowohl im wie außerhalb des Lissabon-Vertrages geschehen, und zwar in solcher Fülle, dass sie auch in der „Bestandsaufnahme“ dieser Arbeit nicht im einzelnen erfasst werden konnten – das bleibt ein Desiderat für weitere Forschungen. In der EFSF wie im ESM, in der ESFS wie in der Bankenunion (und in ihren einzelnen Bauteilen), zuletzt im EFSI sind Governance-Strukturen entstanden, die sich zu einem unüberschaubaren Geflecht von Institutionen und Entscheidungsverfahren ausdehnen. Das gilt zudem für die Institutionen des ESM und des Fiskalpaktes, der diese Institutionenflora bis an die Grenzen eines neuen konstitutionellen Systems treibt – der zweimal jährlich stattfindende Euro-Gipfel und die jährliche „Artikel-13-Konferenz“ von Vertretern der mitgliedstaatlichen Parlamente deuten eine solche Konstitutionalisierung an.

Auch die Selbstinterpretation der Europäischen Kommission durch den im Herbst 2014 ins Amt gekommenen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker ist eine solche Entwicklung der lebenden, nicht der formalen Verfassung. Seine Strukturierung der Kommission ist zwar in dieser Abhandlung nicht Gegenstand einer eigenen Analyse gewesen, weil sie nicht zu den Maßnahmen der Krisenbekämpfung gehört, sie ist aber

252 Vgl. dazu z.B. Jürgen Jekewitz, Michael Melzer und Wolfgang Zeh (Hrsg.): Politik als gelebte Verfassung. Probleme des modernen Verfassungsstaates. Wiesbaden 1980.

253 Das gilt vor allem für den Artikel 48 AEUV, wo es im Rahmen des „vereinfachten Änderungsverfahrens in Absatz 7 heißt: „In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.“

doch auch eine der Konsequenzen aus dem Zuwachs an exekutiven, regierungsähnlichen Funktionen der Europäischen Kommission im Zuge der Krisenbewältigung.²⁵⁴

Alles in allem wird man sagen können, dass die konstitutionelle Struktur der Europäischen Union sich unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen und unter Ausnutzung vieler rechtlicher Nischen (von „Umkehrung“ der Qualifizierten Mehrheit ist im Vertrag keine Rede ...) nuancenweise in Richtung auf eine Föderalisierung entwickelt hat, ohne dass dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen würde.

b.3 Föderalisierung als fortschreitender Prozeß ständigen Aushandelns in einer „immer engeren Union“

Dass es im Lauf der Krisenbearbeitung zu zahllosen Verhandlungen kam, bei denen immer neue Lösungsansätze ausgehandelt wurden, liegt auf der Hand. In dieser Arbeit sind die Verhandlungen nicht nachgezeichnet worden, nur die Ergebnisse; die Verhandlungsprozesse wären aber selbst auch eine Analyse wert: Welche Strategien und Taktiken kommen dabei zum Einsatz? Welchen Verhaltenskodex gibt es unter den Beteiligten? Welche Missverständnisse aufgrund unterschiedlicher Kodizes entstehen? Die beiden letzten Fragen betreffen übrigens das föderale Verhältnis von Einheit und Vielfalt in einer gemeinsamen (Verhandlungs-)Kultur. Welches Verhältnis besteht zwischen der Bürokratie, den Beamten, den „Sherpas“, die das Gepäck der Staats- und Regierungschefs zum Gipfel tragen und den „Chefs“ selbst? Wie viel Verhandlungsmarge und –geschick können und müssen sie einbringen, um erfolgreich zu sein? Welchen Zwängen sind sie durch ihren innenpolitischen Hintergrund, durch die Bindung an ihre nationalen Verfassungen, durch ihre Wähler, durch ihre Opposition etc. ausgesetzt? Wie viel wissen die anderen Staats- und Regierungschefs davon? Welche Formen von „leadership“ können sich in dieser EU mit ihren 28 Mitgliedstaaten entwickeln, unter denen es „Große“ und „Kleine“ gibt, aber selbst der größte nicht mehr als rund 20% der Bevölkerung und der Wirtschaftsleistung aufbringt? Unter all diesen und vielen anderen Bedingungen sind die z.T. so weit gehenden Maßnahmen ausgehandelt worden, die den Integrationsstand der EU weiter entwickelt haben.

Die EU hat sich in der Krise, wie zuvor schon immer, durch langwierige Verhandlungsverfahren fortentwickelt, durch einen Interessenausgleich am Ende langer Aushandlungsprozesse, nicht aber durch hegemoniale Durchsetzung von Macht – und auch nicht durch die Durchsetzung einer parlamentarischen Mehrheit gegen eine Opposition. Das mag man einerseits als Verrechtlichung, als Konstitutionalisierung von Interessenpolitik begrüßen, andererseits als Demokratiedefizit kritisieren, es ist nicht jedenfalls

254 Vgl. die aktuellste Auseinandersetzung zu diesem Thema, angeregt durch die Äußerungen von Finanzminister Wolfgang Schäuble, der die reklamierten Regierungsfunktionen der EU-Kommission unvereinbar sieht mit ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge“; vgl. dazu EurActiv vom 30. Juli 2015: Schäuble will EU-Kommission entmachten; http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/schaeuble-will-eu-kommission-entmachten-316703?utm_source=EurActiv.de+Newsletter&utm_campaign=caa6347f15-newsletter_t%C3%A4gliche_news_aus_europa&utm_medium=email&utm_term=0_d18370266e-caa6347f15-56940149 (3.8.2015).

nicht untypisch für den Politikprozess in föderativen Systemen. Dabei ist das politische System selbst nicht bloß der stabile Rahmen, in dem sich die Aushandlungsprozesse abspielen; es wird vielmehr selbst weiter entwickelt, an neue Herausforderungen angepasst, hier und dort verstärkt, krisenfester gemacht, mit neuen Funktionen ausgestattet etc. Mit anderen Worten: Die Verhandlungen mit dem Ziel, krisenbewältigende Maßnahmen zu vereinbaren, sind nicht nur selbst ein Indiz dafür, dass die EU sich im Modus einer Föderation befindet, vielmehr sind die systemverändernden Wirkungen der Verhandlungen auch ein Indiz für die fortschreitende Föderalisierung der Europäischen Union. Ganz im Sinne von Friedrich (siehe Einleitung) kann man im Verlauf der Krisenbewältigung auf europäischer Ebene „Föderalismus als Prozeß“ beobachten, nämlich als Prozeß der Föderalisierung.

Ob man diese Form der Föderalisierung als „consociativ“ bezeichnen kann, ist nicht leicht zu entscheiden: Schneider charakterisiert „das ‚consociative Denken‘ [...] als Prozeß der Einigung, des ‚immer wieder neuen Sichvertragens‘“ (siehe Einleitung) – allerdings eines „Sichvertragens“ von Bürgern und Politik, von Gesellschaft und Staat, nicht nur von Staaten untereinander. Zweifellos hat die Krise das Thema „Europa“ im Bewusstsein vieler Bürger präsent gemacht, wenn auch vielfach in überaus zweifelhafter Weise. Ebenso zweifellos sind viele gesellschaftliche Akteure durch die Krise ebenso wie durch die europäische Krisenpolitik direkt betroffen, und dies in transnationalen Konstellationen – ob es sich um Banken, Unternehmen, Gewerkschaften, um Jugendliche (von Arbeitslosigkeit betroffen), Sozialversicherte (in den Ländern, die neoliberale Reform-Auflagen abarbeiten müssen) oder um Steuerzahler (die für die Lasten anderer als der Staaten aufkommen müssen, in denen und an die sie Steuern zahlen) handelt. Durch die Krise hat die Europäisierung der Lebensverhältnisse und des öffentlichen Bewusstseins eine neue Dimension erreicht. Ob es dabei zu einem „Sichvertragen“ kommt, steht in Frage – die aktuelle Lage deutet eher auf eine Kluft zwischen den politischen Verantwortungsträgern (von Merkel bis Tsipras), denen die Notwendigkeit gemeinsamer europäischer Krisenbekämpfung bewusst ist, und großen Teilen der Bevölkerungen, in denen sich Konflikte und Misstrauen aufstauen und die dann gelegentlich von Populisten und Demagogen gegen eine weitere Föderalisierung der EU instrumentalisiert werden.

b.4 Federal Spirit? – L’amour de la complexité ...

Im Sinne von Burgess’ ist jedenfalls die Herausbildung eines öffentlich geteilten „federal spirit“ eher in größere Ferne gerückt – durchaus im Einklang mit seiner These, dass sich ein solcher Geist am ehesten in einer Situation entwickeln, die durch Partizipation an demokratischen politischen Prozessen und durch Prosperität gekennzeichnet ist. Beide Bedingungen sind mindestens seit dem Beginn der Krise nicht erfüllt, vielmehr musste die Krisenbewältigung gerade gegen die Gefährdung von allgemeiner Prosperität errungen werden, und in Prozessen, in denen zwar die Mitgliedstaaten der Europäischen Union – in Gestalt ihrer Staats- und Regierungschefs –, nicht aber die Bevölkerungen partizipierend mitgestalten konnten.

Es ist allerdings die Frage, wie tragfähig Burgess' Kriterium des „federal spirit“ als analytische Kategorie wirklich ist. In vielen kritischen Situationen hat sich nicht nur im europäischen Integrationsprozeß zeitweilig Misstrauen zwischen den Förderierten entwickelt; das Zusammenleben in Föderationen ist nicht immer von Verständnis füreinander, Zuwendung und selbstverständlich geübter Solidarität geprägt. Vielleicht wäre es angemessener, den „federal spirit“, wie Burgess ihn beschwört, nicht als Maßstab dafür zu verwenden, wie föderal ein politisches System ist, sondern als regulative Idee, als Ziel und Leitbild für den Umgang miteinander in Föderationen. Es könnte durchaus sein, dass auch in föderativen Systemen das Vertrauen zueinander in dem Maß wächst, in dem das System gemeinsam erfolgreich ist, und umgekehrt der „federal spirit“ schwierige Zeiten durchmacht, solange dasselbe System sich in einer Krise befindet.

Dass die europäische Integration solche Schwankungen hinter sich und überlebt hat, ja dabei ihren Föderalisierungspfad weiter verfolgt hat, illustriert eindrucksvoll Werner Weidenfelds Darstellung der Integrationslage sieben Jahre nach Beginn der letzten großen Krise, der Krise der 70er Jahre: „Im Bewusstsein vieler aufmerksamer Beobachter setzt sich aus den divergierenden Beurteilungen der Lage offenbar ein zwiespältiges Bild fest, das Europa gegenwärtig vermittelt; einzelne gewichtige Schritte neben einer Fülle von Handlungsunfähigkeiten und Schwerfälligkeiten; der ökonomische Erfolg der Integration neben den fehlenden Instrumenten zu einer wirksamen Bekämpfung der europäischen Wirtschaftskrise; Cassandra-Rufe vom drohenden Zerfall der Gemeinschaft neben der Beschwörung der historischen Aufgabe Europas; die Erfahrung neuer nationaler Egoismen neben der Forderung nach spürbaren Reformen im Einigungswerk. [...] Die Europäische Gemeinschaft des Jahres 1981 ist gekennzeichnet durch die Dialektik von Krise und Reform. – Diese Formel ‚Dialektik von Krise und Reform‘ verweist darauf, dass die Phänomene von ‚Krise‘ und ‚Reform‘ in der Europäischen Einigung nur in ihrer untrennbaren Wechselwirkung zu verstehen sind; versäumte Reformen haben wesentlich zu den Krisenerfahrungen beigetragen; verschärfte Krisen haben den Reformdruck erhöht. [...] Es schimmern Krisensymptome durch, die nach europäischen Reformen verlangen und teilweise dennoch durch die Verstärkung nationalstaatlicher Vorbehalte die überfälligen europäischen Reformen verlangsamen oder gar verhindern; andererseits wird jeder Reformvorschlag zum indirekten Beleg für krisenhafte Unzulänglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft.“²⁵⁵ Diese Analyse liest sich, als wäre sie auf die heutige Situation gemünzt, sie beklagt ebenfalls den Mangel an „federal spirit“, der doch in der Zwischenzeit durchaus wieder prägend auf die Zeitgenossen gewirkt hat – man denke nur an die Euphorie in der Hoffnung auf die Realisierung des Binnenmarktes, den „Mythos 1992“, wie auch an den Jubel über die europäische Wiedervereinigung und selbst den Stolz auf die erfolgreiche Einführung der gemeinsamen Währung. Der „federal spirit“ scheint eine der schwankenden Gestalten zu sein, die sich nähern und entfernen, je nachdem ob die EU erfolgreich oder gefährdet erscheint.

255 Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration 1981. In: Ders. und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1981. Bonn 1982, S. 13-40, hier S. 13.

Wer allerdings, wie Denis de Rougemont, „l’amour de la complexité“ als Ausweis einer föderalistischen Haltung akzeptiert, der wird in der Beurteilung der Krisenpolitik der EU voll auf seine Kosten kommen. Die Bemerkung ist nicht nur ironisch zu verstehen – in der Tat ist die Krise ein überaus komplexes Phänomen, warum sollten die Maßnahmen zu ihrer Bewältigung es nicht sein? Föderale Strukturen sind per se komplex, und das ist einer ihrer großen Vorzüge – gegenüber den von Jacob Burckhardt beschworenen „schrecklichen Vereinfachern“. Freilich setzen sich komplexe Strukturen und Entscheidungsverfahren immer auch dem Vorwurf aus, schwer durchschaubar zu sein. Müssen Föderationen damit leben?

Die Krisenbewältigung auf europäischer Ebene, das hat der (freilich hier nur kurssorisch durchdeklinierte) Vergleich mit Maßstäben föderativer Systemgestaltung gezeigt, hat die Europäische Union durchaus näher an ein politisches Gemeinwesen herangeführt, das man als föderal bezeichnen kann. Mit Einschränkungen: Zum einen gilt der Befund natürlich nur für den Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion, wenn auch unter Einschluß von nahezu der gesamten makroökonomischen Politik – nicht aber für die EU insgesamt, die ja auch noch auf anderen Politikfeldern gefragt und gefordert ist; man denke nur an die gleichzeitigen Krisen in der europäischen Nachbarschaft, in den arabischen Ländern, in der Ukraine ... Zweitens gelten die Befunde in sehr unausgeglichem Maß, selbst innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion: Während föderative Strukturen unter den Exekutiven, den Regierungen, deutlich fester geworden sind, haben demokratisch-partizipative Verfahren kaum Fortschritte gemacht. Und während manche föderativen Strukturen und Verfahren auf unterschiedlichen Ebenen der Rechtsetzung kodifiziert worden sind (in Verordnungen, Richtlinien oder Verträgen) sind andere, darunter so wichtige wie die Einflussnahme auf innerstaatliche makroökonomische Politik, nur implizit europäisiert worden, ohne rechtliche Grundlage. Wenn man das alles als Föderalisierung auffassen will, dann muß man den Föderalismus-Begriff erweitern (was ihm nicht fremd ist und ihm nicht schadet) und von einem ‚mehrfach asymmetrischen europäischen Föderalismus sui generis‘ sprechen.

c) Zum Schluß

Stehen Neoliberalismus bzw. die Wendung zu einem erneuerten Ordoliberalismus einerseits und Föderalisierung andererseits in irgendeinem logischen Verhältnis zueinander oder sind sie nur zufällig gleichzeitige Erscheinungen? Die Frage kann hier zum Schluß nur aufgeworfen werden.

Es gibt Indizien dafür, dass das Verhältnis zwischen Markt und Politik nicht ohne Zusammenhang mit der Struktur des politischen Systems selbst ist. Dazu einige wenige Hinweise: Neoliberale Denker wie von Hayek favorisierten in der Zwischenkriegszeit eine internationale liberale Föderation, in der sie die „Vollendung des liberalen Wirtschaftsprogramms“ sahen. Man hat geradezu den „Frühen Neoliberalismus und Europä-

ische Integration“²⁵⁶ zum Gegenstand von Forschungsarbeiten machen können. Auf der anderen Seite ist die politische Implementierung von Keynes' Wirtschaftstheorie im Rahmen des Roosevelt'schen „New Deal“ von den Neoliberalen immer als typisch kollektivistischer, sozialistischer Zentralismus denunziert worden. Ronald Reagan hat demgegenüber sein Programm einer Reduktion von Regierungsfunktionen mit der Konzeption eines „New Federalism“ verbunden. Es scheint eine neoliberale Neigung zentraler Macht zu geben, zu Dezentralisierung, vielleicht zur Föderalisierung – ja in manchen Seitentälern des weit verzweigten neoliberalen Einzugsgebiets hausen sogar Anarchisten, die jegliche politische Macht als unzulässige Beeinträchtigung individueller Handlungsfreiheit verdammen.

Aber Föderalismus ist eben keine Einbahnstraße in Richtung auf eine Extremposition, sondern ein Gleichgewichtszustand zwischen Einheit und Vielfalt, der immer wieder neu ausbalanciert werden muß. Deshalb sind die Bemühungen von Hayeks um eine internationale Föderation darauf ausgerichtet, eine neue übergeordnete Ebene politischer Gestalt einzurichten, während Reagan (und die neoliberalen Anarchisten) politische Macht auf untergeordnete Ebenen verlagern (oder ganz abschaffen) wollten – beides kann vom selben föderalen Leitbild abgedeckt werden.

In Europa und in der Krise hat sich die Notwendigkeit, den Raum der Politik zu Lasten des (Finanz-)Marktes wieder zu erweitern, als Faktor für Föderalisierung erwiesen. Hätten die Märkte, wie von neoliberaler Theorie erwartet, die von ihnen erwarteten Leistungen erbracht, hätte es keine Krise gegeben und damit keine Notwendigkeit, die Maßnahmen zu ergreifen, die Teil eines europäischen Föderalisierungsprozesses geworden sind. Nicht nur keynesianische, auch ordoliberalen Systeme machen sehr viel mehr „government“ nötig als neoliberale: Wenn Six-Pack und Bankenunion als Schritte zur Föderalisierung der EU angesprochen werden können, dann verdankt sich diese Möglichkeit zur Föderalisierung dem Versagen der Märkte und der Wende zu ordoliberaler Regulierung. Und erst wo „government“ überhaupt eine Rolle spielt, entsteht Spielraum für verschiedene Formen von „government“, darunter dem föderalen. Insofern ist die Krise des Neoliberalismus eine Chance für die Föderalisierung Europas.

256 Milène Wegmann: Früher Neoliberalismus und europäische Integration: Interdependenz der nationalen, supranationalen und internationalen Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1932–1965). Baden-Baden 2002.

Bibliographie

1. Quellen

1.1 Mitteilungen der Europäischen Institutionen, Europäische Rechtsakte, regierungsamtliche (deutsche) Dokumentationen etc. (innerhalb der Kategorien chronologisch geordnet)

1.1.1 Strategie-Papiere

Lissabon-Strategie: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm

Lissabon-Strategie: Synthese und Bewertung durch das Europäische Parlament: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lissabon_Strategie.pdf

Europa 2020-Strategie: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26.3.2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113618.pdf

Abschlußbericht der vom Europäischen Rat eingesetzten Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“, 21. Oktober 2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117429.pdf

Mitteilung der Kommission „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion“, vom November 2011: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_de.pdf

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2012 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+PDF+V0//DE>

Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels (in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27. Juni 2014): https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/143498.pdf

1.1.2 Europäische Kommission

2008

Europäische Kommission: Mitteilung an den Europäischen Rat - Europäisches Konjunkturprogramm, 26.11.2008: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52008DC0800>

2009

Europäische Kommission: Impulse für den Aufschwung in Europa. Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, 3. März 2009 („de Larosière-Bericht“): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0114:FIN:DE:PDF>

2010

Europäische Kommission: Regulierung der Finanzdienstleistungen für nachhaltiges Wachstum, 2.6.2010: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/com2010_de.pdf

Europäische Kommission: Pressemitteilung: Hochrangige Sachverständigengruppe zur Reformierung der EU-Bankenstruktur legt Bericht vor, 2.10.2010: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1048_de.htm

2011

Europäische Kommission: Mitteilung: Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik; 7.6.2011: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_de.pdf

2012

Memorandum of Understanding between The European Commission acting on behalf of the Euro Area Member States, and the Hellenic Republic, 2012: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-03-01-greece-mou_en.pdf

2013

Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.2.2013: Finanztransaktionssteuer im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit: Kommission erläutert Einzelheiten: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-115_de.htm

Europäische Kommission: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Fund for Strategic Investments and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013; COM(2015) 10 final, 2015/0009 (COD): http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/proposal_regulation_efsi_en.pdf

2014

Europäische Kommission: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Kreditinstituten in der Union, 29.1.2014: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0043&from=DE>

Europäische Kommission: Länderspezifische Empfehlungen 2014, für 2015: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

Europäische Kommission: Pressemitteilung zu „neun technischen Regulierungsstandards zur Umsetzung des einheitlichen Regelwerks im Bankwesen“, 13.3.2014: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-255_de.htm

Europäische Kommission: Pressemitteilung Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum; 15.4.2014: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf

Europäische Kommission: Ein reformierter Finanzsektor für Europa; Mitteilung an die Institutionen der EU, 2014: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:52014DC0279>

Europäische Kommission: Mitteilung: Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum, 15.4.2014: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf

Europäische Kommission: Economic Review of the Financial Regulation Agenda; 15.5.2014: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/20140515-erfr-working-document_en.pdf

Europäischen Kommission: Pressemitteilung: Bankenunion: Wiederherstellung der Finanzstabilität im Euroraum, 15.4.2014: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/banking-union-memo_de.pdf

Europäische Kommission: Finanzmarktregulierung: Europäische Kommission stellt ersten umfassenden Überblick über die EU-Reformagenda vor. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 15.5.2014: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-564_de.htm

Europäische Kommission: Eine Investitionsinitiative für Europa; Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen und die Europäische Investitionsbank, 26.11.2014: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN>

1.1.3 Europäischer Rat, Ecofin-Rat

2008

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 12. Dezember 2008; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17271-2008-INIT/de/pdf>

2010

Europäischer Rat, Schlussfolgerungen 17.6.2010; Erwähnung des Europäischen Semesters in Punkt 11, c: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eu-rat-schlussfolgerungen-europa-2020-100617,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Schlussfolgerungen des Ecofin-Rates vom 7.9.2010 (zum Europäischen Semester); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf

2011

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011 (Euro-Plus-Pakt); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf

Europäischer Rat: Quellen zum „Einheitlichen Regelwerk“ (für die Regulierung des Finanzsektors): <http://www.consilium.europa.eu/en/search/?q=Single+Rule+Book&search=search>

1.1.4 Andere Institutionen (Europäisches Parlament, EZB, EUGH, Rechnungshof)

Europäisches Parlament: Briefing zum ersten Jahresbericht der Vorsitzenden des SSM, Danièle Nouyi, 31.3.2015: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/542656/IPOL_BRIE\(2015\)542656_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/542656/IPOL_BRIE(2015)542656_EN.pdf)

Stellungnahme des Europäischen Rechnungshofes zur Leitungsstruktur des EFSI vom 15.4.2015: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015AA0004&from=EN>

Gerichtshof der Europäischen Union: PRESSEMITTEILUNG Nr. 70/15 zur Entscheidung des EUGH in Sachen OMT: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070de.pdf>

Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung Nr. 2/15, Luxemburg, den 14. Januar 2015; Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-62/Peter Gauweiler u. a./Deutscher Bundestag (zum OMT-Verfahren): <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002de.pdf>

Pressemitteilung der EZB vom 22. Januar 2015 zum APP-Programm: http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html

1.1.5 Amtsblatt, Gesetzestexte, Verträge

Amtsblatt der Europäischen Union L306, vom 23. November 2011 (Six-Pack): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:2011:306:TOC>

Amtsblatt der Europäischen Union: Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen [...]; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>

Amtsblatt der Europäischen Union L140/1 und 140/11, vom 27.5.2013 (Two-Pack-Verordnungen): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013R0472>; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:DE:PDF>

VERORDNUNG (EU) Nr. 1094/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0048:0083:DE:PDF>

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/634300/publicationFile/175350/121228-Fiskalpakt-Text.pdf>

Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:73d88c1b-9bd8-11e4-872e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

1.1.6 Bundesdeutsche Quellen

Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung (deutsches Konjunkturprogramm vom 5. November 2008): <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wachstumspaket-breg-november-08,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland; Deutscher Bundestag Drucksache 16/11740 16. Wahlperiode 27. 01. 2009: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/117/1611740.pdf>

Entschlossen in der Krise, stark für den nächsten Aufschwung (zweites deutsches Konjunkturprogramm 2009): <https://www.campact.de/img/zukunft/KonjunkturpaketII-Koalitionsausschuss.pdf/>

Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen, in Kraft seit 13.8.2013: <http://www.buzer.de/s1.htm?g=2013I3090&f=1>

Pressemitteilung des Bundestages nach der ersten „Artikel-13-Konferenz“, 16. und 17. Oktober 2013: http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2013/pm_131018/259818

Bundesverfassungsgericht Urteil, 14. Januar 2014 (zur OMT-Klage): Begründung für die Abtrennung des Verfahrens von anderen Klagen, darunter gegen den ESM: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20131217_2bvr139012.html; Begründung in der Sache: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html;

„Kleine Anfrage“ oppositioneller Bundestagsabgeordneter zum EFSI und Antwort der Bundesregierung (Deutscher Bundestag Drucksache 18/4401 18. Wahlperiode 23.03.2015): <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/044/1804401.pdf>

Bundesfinanzministerium: Studie zur Finanztransaktionssteuer, 2015: <http://www.finanztransaktionssteuer.de/nachrichten/studie-des-bundesfinanzministeriums-finanztransaktionssteuer-bringt-milliarden.html>

1.2 Politische Reden und offizielle Stellungnahmen

Ronald Reagan, Inaugural Address 20.1.1981: <https://www.youtube.com/watch?v=LToM9bAnsyM>

Schröder-Blair-Papier, 1999: <http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html>

Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel beim XIX. Deutschen Bankentag des Bundesverbandes deutscher Banken am 31. März 2011 in Berlin; Bulletin der Bundesregierung, Nr. 36-2 vom 3.4.2011; full-text (12 Seiten) online: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/04/Anlagen/36-2-bk.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Manuel Barroso, Rede vor dem Europäischen Parlament zur Lage der Union 12.9.2012: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm

Andreas Dombret: Europas Weg voran, Ansprache anlässlich des Amtswechsels in der Repräsentanz der Deutschen Bundesbank in New York am 2.7.2013: [http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_07_02_wichtigster_integrationsschritt_seit_euro_einfuehrung.html?view=render\[Druckversion](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Themen/2013/2013_07_02_wichtigster_integrationsschritt_seit_euro_einfuehrung.html?view=render[Druckversion)

François Hollande, Interview, in Le Point. 29.5.2014 http://www.lepoint.fr/economie/hollande-la-commission-n-a-pas-a-nous-dicter-ce-que-nous-avons-a-faire-29-05-2013-1674318_28.php

Jean-Claude Juncker: A new start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. 15.7.2014; http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

Jean-Claude Juncker: Ein neuer Anfang für Europa, Rede vom dem Europäischen Parlament am 15.7.2014: file:///Users/hartmutmarhold/Downloads/SPEECH-14-567_DE.pdf

Jean-Claude Juncker: Zeit zum Handeln – Erklärung in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments vor der Abstimmung über die neue Kommission, 22.10.2014; http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1525_de.htm

Wolfgang Schäuble, Rede im Bundestag am 6. November 2014; Homepage des Bundesfinanzministeriums, auf der das Video seiner Rede abrufbar ist; <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2014/2014-11-06-bundestag-bankenunion/2014-11-06-bundestag-bankenunion.html>

Jean-Claude Juncker: Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet. Analytische Note; Informelle Tagung des Europäischen Rates, 15.2.2015: http://ec.europa.eu/priorities/docs/analytical_note_de.pdf

Elke König (Präsidentin der deutschen BaFin zwischen Anfang 2012 und Frühjahr 2015 und neue Chefin des Single Supervisory Mechanism), Rede am 27.3.2015:

http://www.bafin.de/SharedDocs/Reden/DE/re_150327_feierstunde_wechsel_Koenig.html

1.3 Daten, Fakten, Graphiken (ohne chronologische Ordnung)

Europäische Kommission: Schaubild zum Verfahren des Europäischen Semesters: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm

Eurostat, Entwicklung des BIP: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=de

Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom 23. April 2009 unter dem Titel „Das Europäische Konjunkturprogramm“; http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2009/04/analysen-und-berichte/b04-eu-konjunkturprogramm/eu-konjunkturprogramm.html

BIP-Entwicklung: Worldbank-Graphik; <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU-DE-FR-ES-IT-GR-XC?display=graph>

BIP-Entwicklung bei Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00001&plugin=1>

Statista. Das Statistik-Portal, Graphik zum BIP-Wachstum: <http://de.statista.com/graphic/1/156282/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-bip-in-der-eu-und-der-eurozone.jpg>

Graphik zur Arbeitslosigkeit: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tipsun20&language=de&toolbox=data>

Graphik zum öffentlichen Schuldenstand: Bundeszentrale für politische Bildung (beruhend auf Eurostat); http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_prcuSNTov4J:https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/02%2520Wirtschaft%2520und%2520Finanzen.pdf+%&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de

Graphik „Griechenland: Rendite 10-jähriger Staatsanleihen in %“: <http://www.efsf.europa.eu/attachments/EFSF%20FAQ%202014-07-28.pdf>

Graphik „Anteile der €-Länder an der EFSF darstellt“, Marktdaten: <http://www.marktdaten.de/charts/zinsen/staatsanleihen-eu.htm>

Graphik „Ausschöpfung der EFSF“, Bundesfinanzministerium: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-ueberblick-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=79

Graphik „Anteile von IWF, EFSF und EFSM“, Marktdaten: <http://www.marktdaten.de/charts/zinsen/staatsanleihen-eu.htm>

Graphik Struktur des ESFS: Bundesfinanzministerium: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilderstrecken/Mediathek/Infografiken/infografik-stabilisierung-des-euroraums.html?docId=283772¬First=true>

Graphik zur Struktur der Bankenunion: Bundesfinanzministerium: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Bankenunion/bankenunion.html

European Commission and European Investment Bank: Fact Sheet 1: Why does the EU need an Investment Plan?; ohne Publikationszeitpunkt, die Statistiken schließen als letztes Jahr 2013 ein, publiziert vermutlich Herbst 2014; http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet1-why_en.pdf

Weltbank: Global Economic Prospects – Europe and Central Asia, updated Januar 2015: <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

Europäische Kommission: European Economic Forecast, Herbst 2014: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

Bundesfinanzministerium: Chronologie der Kreditvergabe und Beendigung der Programme: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/2010-06-04-Chronologie-Euro-Stabilisierung.html>

Europäische Zentralbank: Economic Bulletin (Nachfolger des früheren „Monthly Bulletin“), Januar 2015: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201501.en.pdf?00a7adc1efae4d783a361c345c8a329>

Tagesschau, Übersicht über die Konjunkturprogramme 2008/09 in den EU-Mitgliedstaaten: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunkturprogramme102.html>

ZDF Hintergrund-Informationen zum Zusammenhang zwischen Zinsen, Deflation, Wachstum und APP-Programm: <http://www.heute.de/ezb-wirtschaft-ankurbeln-mit-milliarden-kauf-von-staatsanleihen-36698732.html>

1.4 Positionspapiere und Standpunkte im Namen von Interessengruppen, Think-Tanks, NGO's etc.

Notre Europe, Policy Brief 22, February 2011: The European Semester: only a first step: <http://www.eng.notre-europe.eu/011-2554-The-European-Semester-only-a-first-step.html>

DGB-Bundesvorstand; Euro-Plus-Pakt: Pakt der ökonomischen Unvernunft und sozialen Kälte; 25.3.2011; full-text des fünfseitigen Positionspapiers online: <http://www.dgb.de/themen/++co++d104762e-61f6-11e0-4d9c-00188b4dc422>

SWP-Themendossier: Der Europäische Stabilitätsmechanismus und der Fiskalpakt; 2012: <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/der-lissabonner-vertrag-in-zeiten-der-krise/der-esm-und-der-fiskalpakt.html>

Arbeitskreis kritische Europaforschung: Demokratie statt Fiskalpakt; 2012: <http://www.ake.akg-online.org/demokratie-statt-fiskalpakt-krisesloesung-und-europa-gehen-nur-ganz-anders/>

The Spinelli-Group: A Fundamental Law of the European Union. Gütersloh 2013

Centrum für europäische Politik (CEP, Freiburg): CEP-Grundsatzpapier: Eine ordnungspolitische EU-Finanzmarktregulierung. „Für einen neuen Umgang mit Risiken“. Ohne Ort und Jahr (aus Pressereaktionen lässt sich auf einen Publikationszeitraum im Frühjahr 2013 schließen); http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Finanzmarktregulierung/Grundsatzpapier_CEP_Finanzmarktregulierung.pdf

Markus Demary: Europäische Bankenunion. Stand der Umsetzung und Nachbesserungsbedarf (Broschüre für die Konrad-Adenauer-Stiftung und das Institut der deutschen Wirtschaft), 17.3.2014: http://www.kas.de/wf/doc/kas_37540-544-1-30.pdf

Ognian Hishow: Divergenz statt Konvergenz in der Währungsunion? Ein währungstheoretisch begründetes Plädoyer für eine andere Währungsunion; SWP-Studie, April 2014: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S07_hsh.pdf

Centrum für europäische Politik (CEP, Freiburg): Verordnung TRENNBANKEN, cepAnalyse Nr. 29/2014: http://www.cep.eu/Analysen/COM_2014_43_Trennbanken/cepAnalyse_COM_2014_43_Trennbanken.pdf

Bundesverband Öffentlicher Banken: Der Single Supervisory Mechanism (SSM). Die einheitliche Aufsicht für die Banken der Eurozone (Broschüre, 28 S.), Oktober 2014: <file:///Users/hartmutmarhold/Downloads/single-supervisory-mechanism-ssm-broschue-re.pdf>

Pawel Tokarski: Die Bankenunion verspricht mehr, als sie halten kann. Bankenrettungen mit Steuergeldern sind nach wie vor wahrscheinlich; SWP Aktuell November 2014: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A72_hsh_tks.pdf

Dorothea Schäfer: Fiskalische und ökonomische Auswirkungen einer eingeschränkten Finanztransaktionssteuer. Gutachten (DIW-Studie, ca. 40 S.) im Auftrag der SPD-Fraktion. Februar 2015 (mit reichhaltiger Bibliographie); http://www.spd-fraktion.de/sites/default/files/gutachten_fts-2015_feb18-final.pdf

euro-fund-research: Einig in Uneinigkeit (zum Trennbankensystem), 27.5.2015: <https://www.fundresearch.de/Nachrichten/Top-Themen/Trennbanken-Einig-in-Uneinigkeit.html>

1.5 Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, Meinungsartikel

DGAP Medientreff: Roundup 2: Barroso bittet Finanzmärkte zur Kasse – Kritik an Regierungen, 28.9.2011: <http://www.dgap-medientreff.de/news/wirtschaft/roundup-2-barroso-bittet-finanzmarkte-zur-kasse-kritik-an-regierungen-213265/>

The Telegraph, Januar 2012 (zum Fiskalpakt, unter Berufung auf Joseph Stiglitz): <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/9019819/Stiglitz-says-European-austerity-plans-are-a-suicide-pact.html>

Klaus G. Singer, Blog: Der Fiskalpakt ist eine Neuauflage neoliberalen Gedankenguts; 2012:¹ <http://www.timepatternanalysis.de/Blog/2012/06/25/fiskalpakt-%E2%80%93-neoliberale-neuauflage/>

stop-neoliberal-crisis-politics (NGO-Netzwerk): <http://www.stop-neoliberal-crisis-politics.org/index.php?id=11309>

Sozialdemokraten gegen den Fiskalpakt; Facebook-Netzwerk: <https://www.facebook.com/Fiskalpakt/posts/150370068463440>

Franz Cromme: Vom ESM und Fiskalpakt zu einem makroökonomischen Rechtssystem der EU; Vortrag Bremen, Dezember 2012: http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/BEZ/pdf/roundtable1_cromme.pdf

Handelsblatt, 29.1.2014: Michel Barnier verteidigt Trennbanken-Gesetz: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/michel-barnier-eu-kommissar-verteidigt-trennbanken-gesetz/9400800.html>

faz-net, 25.4.2014 (zu OMT-Entscheidungen): <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/omt-schaeuble-kassiert-die-wunderwaffe-der-ezb-12955803.html>

Euractiv: François Hollande, Interview, 30.5.2014: <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/frankreich-weist-eu-reformvorgaben-zurueck-007584>

Werner Mussler: Staaten pfeifen auf Brüsseler Empfehlungen, faz-net, 17.6.2014 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/die-eu-staaten-pfeifen-auf-das-bruesseler-fruehwarnsystem-12996062.html>

Süddeutsche Zeitung: Finanz-Steuer soll dem Staat Milliarden einbringen; 8.9.2014

Handelsblatt, 29.09.2014 / Leitartikel Meinung (zu Konjunkturprogrammen, kostenpflichtig abrufbar bei: <http://www.genios.de/presse-archiv/artikel/HB/20140929/konjunkturprogramm-fuer-europa/ED84943B-75F7-4AB3-8BB2-9261A707F458.html>

David Böcking: Defizite in EU-Ländern: Juncker kuschelt mit den Sparschluderern, spiegel online 28.11.2014: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-defizite-juncker-ist-nachsichtig-mit-haushaltssuendern-a-1005576.html>

Süddeutsche Zeitung, 12.1.2015: Finanztransaktionssteuer: Frankreich lenkt bei Börsenabgabe ein: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/finanztransaktionssteuer-frankreich-lenkt-bei-boersen-abgabe-ein-1.2298707>

Handelsblatt, Wochenende 16./17./18. Januar 2015, S. 48-57, mit dem Titel „Der falsche Prophet. Die fünf Irrtümer des Ökonomen Hans-Werner Sinn“

faz-net, 22.1.2015 (Erläuterungen zum APP-Programm): <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/ezb-anleihekaufprogramm-die-wichtigsten-punkte-13385221.html>

Die Welt: Draghis riskanter Psycho-Trick mit Euro-Billionen; 26.1.2015:
<http://www.welt.de/finanzen/article136780324/Draghis-riskanter-Psycho-Trick-mit-Euro-Billionen.html>

Harald Schumann: Mario Draghi schafft Billionenflop, Der Tagesspiegel 31.1.2015;
<http://www.tagesspiegel.de/politik/europaeische-zentralbank-und-eurozone-mario-draghi-schafft-billionenflop/11309646.html>

Süddeutsche Zeitung: 5.2.2015: EU-Kommission: Euro-Zone rutscht 2015 in die Deflation: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-kommission-euro-zone-rutscht-in-die-deflation-1.2337384>

Paul de Grauwe: Die Steuerzahler sind nicht betroffen. Der Tagesspiegel, 16.2.2015;
<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ezb-anleihenkauf-die-steuerzahler-sind-nicht-betroffen/11376944.html>

Berichterstattung von euractiv zu einem Vortrag des EIOB-Präsidenten Werner Hoyer am 27.2.2015 in Berlin: <http://www.euractiv.de/sections/finanzen-und-wirtschaft/315-milliarden-investionspaket-eib-chef-hoyer-warnt-vor>

Harald Schuman u.a.: ARD-Dokumentation „Die Spur der Troika. Macht ohne Kontrolle“ Bezug genommen, gesendet 9.3.2015

Handelsblatt: Britische Banken können auf Ausnahmeregelung hoffen [vom Trennbankensystem], 16.4.2015: http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-trennbankengesetz-britische-banken-koennen-auf-ausnahme-hoffen/v_detail_tab_print/11921982.html

Deutsche Welle: Öl und Euro treiben deutsche Konjunktur, 16.4.2015:
<http://www.dw.de/%C3%B6l-und-euro-treiben-deutsche-konjunktur/a-18387233>

faz-net: Wolfgang Schäuble: Ein bisschen Fortschritt in Sachen Finanzsteuer, 12.5.2015: <http://www.faz.net/gqe839xf>

Wolfgang Tucek: Reform der Eurozone droht einzuschlafen. Wirtschaftsblatt, 9.6.2015;
<http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/4750151/Reform-der-Eurozone-droht-einzuschlafen>

Legal Tribune Online, die juristische Presseschau, vom 23.6. 2015 (Reaktionen auf OMT-Entscheidung des EUGH vom 15. Juni 2015): <http://www.lto.de/recht/presseschau/p/die-juristische-presseschau-vom-17-juni-2015-eugh-zu-omt-programm-urteil-im-fall-tugce-fischer-zu-strafrechtlicher-zurechnung/print.html>

EurActiv vom 30.7.2015: Schäuble will EU-Kommission entmachten; http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/schaeuble-will-eu-kommission-entmachten-316703?utm_source=EurActiv.de+Newsletter&utm_campaign=caa6347f15-newsletter_t%C3%A4gliche_news_aus_europa&utm_medium=email&utm_term=0_d18370266e-caa6347f15-56940149

2. Bücher

Arthur Benz: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985

Thomas Biebricher: Neoliberalismus. Zur Einführung. Hamburg 2012

Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, 3. Auflage 2012

Michael Burgess: In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism. Oxford 2012

Maurice Croizat und Jean-Louis Quermonne: L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental. Paris 1999

Colin Crouch, dessen Thesen hier eigentlich eine eingehende Diskussion verdienten: The Strange Non-Death of Neoliberalism. Cambridge 2011

Philipp Dann: Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union (=Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Bd. 166). Berlin 2004

Milton Friedman: Capitalism and Freedom, Chicago 1962, 1982 und 2002

John Kenneth Galbraith: The Great Crash 1929. First published in the USA 1954, seitdem in vielen Auflagen

Anthony Giddens: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. London 1998

Jürgen Jekewitz, Michael Melzer und Wolfgang Zeh (Hrsg.): Politik als gelebte Verfassung. Probleme des modernen Verfassungsstaates. Wiesbaden 1980

John Maynard Keynes: General Theory of Employment, Interest and Money. New Delhi, 2006

Ferdinand Kinsky: Föderalismus: ein gesamteuropäisches Modell. Bonn 1995

Jean Fourastié: Les Trente Glorieuses (ou la révolution invisible de 1946 à 1975). Paris 1979

Wilfried Loth und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration. Opladen 2001

Wilfried Loth: Entwürfe einer Europäischen Verfassung Eine historische Bilanz. Bonn 2002

Jean-Louis Loubet del Bayle: Les non-conformistes des années 30. Paris 1969

Stephen Marglin and Juliet Schor (eds.): The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience. Oxford 1990

Heinrich Schneider: Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung. Bonn 1986

Heinrich Schneider: Europas Krise und die katholische Soziallehre. Herausforderungen und Reformperspektiven. Heiligenkreuz 2014

Milène Wegmann: Früher Neoliberalismus und europäische Integration: Interdependenz der nationalen, supranationalen und internationalen Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1932–1965). Baden-Baden 2002

Edgar Wolfrum: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005. München 2013

Hans Zehetmair (Hrsg.): Politik aus christlicher Verantwortung. Wiesbaden 2007

Stefan Zweig: Die Welt von gestern. Erinnerungen eines Europäers. Stockholm 1942

3. Aufsätze

Carlino Antpöhler: Emergenz der europäischen Wirtschaftsregierung. Das Six Pack als Zeichen supranationaler Leistungsfähigkeit. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 72, 2012, S. 353-393; Volltext online: http://www.zaoerv.de/72_2012/72_2012_2_a_353_394.pdf

Peter Becker: Die EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“. Der Prozeß als Ziel. SWP Studie, Berlin, März 2011; full-text online: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S06_bkr_ks.pdf

Roland Döhrn und Wim Kösters: Wirtschaftspolitik. In: W. Weidenfeld und W. Wesels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2013. Baden-Baden. 249-254

Andreas Fischer-Lescano und Steffen Kommer: Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik? Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, September 2011 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08454.pdf>)

Daniel Gros und Cinzia Alcidi: Was bringt der »Euro-plus-Pakt«?, in: integration 2/2011, S. 164-171

Martin Große-Hüttmann, Thomas Fischer: Föderalismus. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, 3. Auflage 2012, S. 35-54

Martin Große-Hüttmann: Eine Renaissance der Föderalismustheorie in der EU-Forschung? Ein Literaturbericht, in: Jahrbuch des Föderalismus 2009, S. 517-521

Jürgen Habermas, Interview in „Die Zeit“ (Nr. 46) vom 6. November 2008; <http://www.zeit.de/2008/46/Habermas>

Jürgen Habermas: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas. In: Zeitschrift für ausländi-

sches öffentliches Recht und Völkerrecht 72 (2012), S. 1-44 (Volltext online: http://www.zaoerv.de/72_2012/72_2012_1_a_1_44.pdf)

Martin Höpner: Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration: Eine akteursbezogene Erklärung. In: Berliner Journal für Soziologie 21/2 (2011), 203–229. Eine kurze Fassung seiner Argumentation online: http://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_jb/JB1112/MPIfG_11-12_13_Hoepner.pdf

Rudolf Hrbek: Föderalismus *sui generis* – der Beitrag des Konvents zur Verfassungsstruktur der erweiterten EU. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften. Band 1, Heft 3 (Februar 2008), S. 430–446

Ulrich Hufeld: Zwischen Notrettung und Rüttschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise. In: integration, 2/2011, S. 117-13

Waldemar Hummer: Drei Konzepte für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion; bei eu-infothek 11.12.2012; <http://www.eu-infothek.com/article/drei-konzepte-fuer-eine-vertiefte-und-echte-wirtschafts-und-waehrungsunion-wwu>

Hendrick Kafsack: 6 Millionen Euro- und keiner nimmt sie. 8. Oktober 2014; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/jugendarbeitslosigkeit-6-milliarden-euro-und-keiner-nimmt-sie-13196290.html>

Christian Lequesne: Quelle place pour la France en Europe? Réforme, crédibilité et influence. In: L'État de l'Union; Rapport Schuman sur l'Europe 2015 ; publication de la Fondation Robert Schuman ; sous la direction de Thierry Chopin et Michel Foucher, Paris 2015, S. 31-36

Bernhard Löffler: Religiöses Weltbild und Wirtschaftsordnung — Zum Einfluss christlicher Werte auf die Soziale Marktwirtschaft. In: Hans Zehetmair (Hrsg.): Politik aus christlicher Verantwortung. Wiesbaden 2007, S. 110-124

Bernd Lucke: Die ungelösten Eurokrise; Homepage der AfD: <http://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/2014/04/Die-unge%20ste-Eurokrise.pdf> (ohne Datum, nach den Aussagen des Textes auf 2013 zu datieren)

Jenny Preunkert: Das Zweite Europäische Semester. Revival des neoliberalen Modells in der Krise? Friedrich Ebert-Stiftung, FES Perspektive, April 2012, full-text online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09043.pdf>

Kristin Rohleder, Olaf Zehnpfund, Lena Sinn: Bilaterale Finanzhilfen für Griechenland. Vereinbarkeit mit Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Infobrief vom 3. Mai 2010 (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages), mit zahlreichen Literaturhinweisen; http://www.bundestag.de/blob/191290/5ffbf07e9d155eb2ac1bc2af65ef2e44/finanzhilfen_griechenland-data.pdf

Denis de Rougemont: L'attitude fédéraliste. In: Rapport du premier congrès annuel de l'Union européenne des Fédéralistes à Montreux. Genf 1947, S. 8-16; full-text online: <http://static1.squarespace.com/static/526e5978e4b0b83086a1fede/t/5457bab1e4b0633d>

101e1161/1415035569317/Rougemont+Attitude+f%C3%A9d%C3%A9raliste+-+speech.pdf

Joachim Schild: Frankreich. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014. Baden-Baden: Nomos 2014, S. 433-440

Joachim Schild: Frankreichs steiniger Weg zur Haushaltskonsolidierung. In: Frankreich-Jahrbuch 2013, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut (Ludwigsburg). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2014, S. 81-99.

Guido Thiemeyer: Economic Models in France and Germany and the Debates on the Maastricht Treaty. In: Journal of European Integration History 1, 2013 (vol. 19), S. 85-103

Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration. In: Ders. und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013. Baden-Baden 2013

Adalbert Winkler: EZB-Krisenpolitik: OMT-Programm, Vollzuteilungspolitik und Lender of Last Resort; in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 93. Jahrgang, 2013, Heft 10, S. 678-685: <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2013/10/ezb-krisenpolitik-omt-programm-vollzuteilungspolitik-und-lender-of-last-resort/>

Das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses spielt die Frage nach der künftigen Struktur Europas eine wichtige Rolle. Ein entscheidender Aspekt ist dabei, die föderale Balance zwischen zentralen und dezentralen Elementen zu finden, um die zukünftigen Herausforderungen Europas zu bewältigen. Die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie der Vertrag von Lissabon haben entscheidend zu dem erneuten Aufleben dieser Diskussion beigetragen. Dabei gewinnt die öffentliche Debatte vor allem durch die wachsende Rolle der Länder, Regionen und Autonomen Gemeinschaften sowie der Kommunen als europapolitische Akteure, deren Zahl durch die anhaltenden Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen in vielen europäischen Staaten weiter zunimmt, an Brisanz.

In diesem Zusammenhang steht die Tätigkeit des **Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (EZFF)** an der Universität Tübingen. Es begleitet seit 1993 diese Entwicklung und erforscht ihre Hintergründe. Das EZFF ist eine **multidisziplinäre Einrichtung**, die sich wissenschaftlich und politikberatend mit Fragen des Föderalismus, der Stellung und Rolle von Regionen und der subnationalen Ebenen in Europa beschäftigt. Zur Zeit hat das EZFF folgende Themenschwerpunkte:

1. **Föderalismus als Struktur- und Organisationsprinzip für Staaten** (primär in Europa) **und die EU**, verstanden als Mehrebenensystem (z. B. Effizienz und Demokratie in dezentralen und föderalen Systemen, Aufgabenverteilung und Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union nach dem Reformvertrag und der EU-Erweiterung, Entwicklungsperspektiven des Ausschusses der Regionen);
2. **Regionen als Akteure und Regionalpolitik** (z. B. grenzüberschreitende und interregionale Kooperation innerhalb der Europäischen Union, Regional- und Strukturpolitik);
3. **Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse** in

den Mitgliedstaaten der erweiterten Europäischen Union.

Das EZFF führt transnationale **Forschungsprojekte** durch, veranstaltet regelmäßig internationale **Konferenzen** im In- und Ausland (z. B. Belgien, Österreich, Schweiz, Italien, Ungarn und Schweden) und nimmt Aufträge für Einzelgutachten entgegen. Gleichberechtigt neben der Forschungsarbeit steht die Beratungstätigkeit des EZFF für Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Das EZFF gibt verschiedene **Publikationen** heraus, in denen u. a. Forschungs- und Konferenzergebnisse veröffentlicht werden:

- Das **Jahrbuch des Föderalismus** (erscheint seit 2000, bei der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden);
- Die **Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung** (43 Bände seit 1994, bei der Nomos Verlagsgesellschaft);
- Die **Occasional Papers** (39 Hefte seit 1994, im Selbstverlag).

Das EZFF legt in seiner Arbeit besonderen Wert auf die **Verbindung von Theorie und Praxis**, transnationale Kooperationen und die interdisziplinäre Ausrichtung seiner Aktivitäten. Das EZFF betreut ein europaweites **Netzwerk von Föderalismusforschern und Praktikern**, die sich mit Fragen des Föderalismus beschäftigen. Das EZFF gehört der *International Association of Centres for Federal Studies (IACFS)* an, einer wissenschaftlichen Vereinigung, in der wissenschaftliche Institute aus aller Welt zusammengeschlossen sind, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Föderalismus befassen.

Das EZFF wird von mehreren Hochschullehrern der Universität Tübingen, die verschiedenen Fakultäten angehören, geleitet. Die laufenden Arbeiten werden durch den Wissenschaftlichen Koordinator betreut.

Auswahl der Publikationen des EZFF

Jahrbuch des Föderalismus

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2015. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, 2015, 482 Seiten.

Im 16. Band des Jahrbuchs behandeln die Beiträge wiederum aktuelle Fragen der Föderalismus-Forschung. Einleitend äußert sich der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz zum diesjährigen Schwerpunkt „Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik im Bundesstaat“. Daran anschließend ziehen mehrere Autoren Bilanz zu diesem Thema.

Sodann informiert das Jahrbuch 2014 über aktuelle Themen der Föderalismus-Forschung, über neueste Entwicklungen des deutschen Föderalismus, über aktuelle Aspekte der Territorialstruktur in verschiedenen europäischen und außereuropäischen Staaten, über Aspekte regionaler und kommunaler Kooperation in Europa, sowie über die subnationale Ebene im Mehrebenensystem der EU. Zwei Rezensionen schließen den Band ab.

Das Jahrbuch bietet den Lesern – in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium – wiederum einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die genannten Themen. Autoren der Beiträge sind ausgewiesene Experten aus dem In- und Ausland.

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Föderalismus – das Problem oder die Lösung? Sammelband zur Ringvorlesung zum 20-jährigen Bestehen des EZFF. Band 46, Baden-Baden, 2015 (im Erscheinen).

Geißler, R./Knüling, F./Kropp, S./Wieland, J. (Hrsg.): Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019. Band 45, Baden-Bade, 2015.

Weiss, Stephanie: Einheitsstaat im regionalen Umbruch. Die (zivil)gesellschaftlichen Folgen politischer Regionalisierung in der Tschechischen Republik. Band 44, Baden-Baden, 2015.

Meisch, Simon: Devolution in Schottland. Institutionelle Entwicklung zwischen Pfadabhängigkeit und graduellen Wandel. Band 43, Baden-Baden, 2014.

Gagnon, Alain-G.: Das Zeitalter der Ungewissheiten. Essays über Föderalismus und nationale Diversität. Band 42, Baden-Baden, 2014.

Hessische Landesvertretung (Hrsg.): „Länder machen Staat“ Ein Plädoyer für den deutschen Föderalismus. Band 41, Baden-Baden, 2013.

Heinz, Dominic: Politikverflechtung in Föderalismusreformen. Deutschland, Österreich und die Schweiz in vergleichender Perspektive. Band 40, Baden-Baden, 2013.

Occasional Papers

Nr. 40: Hartmut Marhold: Die EU-Krisenpolitik – Chaos oder Kosmos? Abkehr vom Neoliberalismus und inkrementalistische Föderalisierung, 2015, ISBN 978-3-9810143-9-6.

Nr. 39: Ines Härtel: **Solidität, Austerität, Solidarität** - Staatsverschuldung und die (verfassungs-)rechtliche Verankerung von Schuldenbremsen im föderalen Mehrebenensystem (USA und Deutschland), 2014, ISBN 978-3-9810143-8-9.

Nr. 38: Rudolf Hrbek und Peter Bußjäger (Hrsg.): **Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung**, 2011, ISBN 978-3-9810143-7-2.

Nr.37: Wolfgang Schuster: **Governing in Partnership: The EU Governance Model**, 2011 ISBN 978-3-9810143-5-8.

Nr.36: Karl-Heinz Lambertz (Hrsg.): **Small is beautiful, isn't it? II.** Beiträge zur Klein(glied)staaten- und Minderheitenforschung, 2011, ISBN 978-3-9810143-6-5.

Nr.35: Rudolf Hrbek und Hartmut Marhold (Hrsg.): **Der Mittelmeerraum als Region**, 2009, ISBN 978-3-9810143-4-1.