

Forschungen zur Europäischen Integration

Stefan Becker

Die Europäische Kommission der Eurokrise

Einfluss und Wandel
in der wirtschaftspolitischen
Steuerung 2010–2016



Springer VS

Forschungen zur Europäischen Integration

Reihe herausgegeben von

A. Lenschow, Osnabrück, Deutschland

S. K. Schmidt, Bremen, Deutschland

I. Tömmel, Osnabrück, Deutschland

In dieser Reihe werden Monographien und Sammelbände zur Erforschung der Europäischen Integration veröffentlicht. Zentrale Themen der Reihe sind das politische System der EU sowie Policymaking und Governance im europäischen Mehrebenensystem.

Der erstgenannte Themenkreis umfasst Analysen des europäischen Institutionengefüges in seiner horizontalen und vertikalen Dimension (Mehrebenensystem) sowie der vielfältigen Interaktionen zwischen Institutionen und Akteuren, die sowohl innerhalb des Systems als auch von außen Einfluss ausüben. Der zweitgenannte Themenkreis bezieht sich auf die Politiken der Union, wobei deren Initiierung und Ausgestaltung auf der europäischen Ebene und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen. Zudem bildet die Governance europäischer Politik einen zentralen Fokus.

In der Reihe finden sowohl stärker theoretisch orientierte Studien als auch fundierte empirische Analysen Berücksichtigung.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/12354>

Stefan Becker

Die Europäische Kommission der Eurokrise

Einfluss und Wandel in der
wirtschaftspolitischen Steuerung
2010–2016

 Springer VS

Stefan Becker
Universität Speyer
Speyer, Deutschland

Dissertation an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2018

Forschungen zur Europäischen Integration
ISBN 978-3-658-24031-8 ISBN 978-3-658-24032-5 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-24032-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Die Europäische Kommission der Eurokrise..... | 1 |
| 1.1 | Fragestellung | 4 |
| 1.2 | Aufbau der Arbeit..... | 6 |
| 1.3 | Zentrale Ergebnisse | 8 |
| 2 | Theoretischer Rahmen | 17 |
| 2.1 | Einflussfaktoren | 17 |
| 2.2 | Präferenzen und Einflussobjekte | 32 |
| 2.3 | Synthese: Heuristik für Kommissionseinfluss und Erwartungen für die Eurokrise | 35 |
| 3 | Forschungsdesign | 41 |
| 3.1 | Feststellung des Kommissionseinflusses..... | 41 |
| 3.2 | Fallauswahl | 43 |
| 3.3 | Analytische Vorgehensweise und Datenquellen | 48 |
| 4 | Die Kommission der Eurokrise: Eine Makroperspektive | 53 |
| 4.1 | Ausgangslage | 53 |
| 4.2 | Krisenjahre | 63 |
| 4.3 | Diskussion | 73 |
| 5 | Finanzstabilitätshilfe..... | 77 |
| 5.1 | Ausgangslage | 77 |
| 5.2 | Krisenjahre | 80 |
| 5.3 | Diskussion | 97 |
| 6 | Makroökonomische und haushaltspolitische Überwachung | 101 |
| 6.1 | Ausgangslage | 101 |
| 6.2 | Krisenjahre | 105 |
| 6.3 | Diskussion | 121 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | Wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung..... | 127 |
| 7.1 | Ausgangslage | 127 |
| 7.2 | Krisenjahre | 134 |
| 7.3 | Diskussion | 148 |
| 8 | Haushaltspolitik | 153 |
| 8.1 | Ausgangslage | 154 |
| 8.2 | Krisenjahre | 161 |
| 8.3 | Diskussion | 171 |
| 9 | Die Europäische Kommission nach der Eurokrise | 177 |
| 9.1 | Ergebnisse der Analyse | 178 |
| 9.2 | Grenzen der Analyse | 190 |
| 9.3 | Szenarien für die künftige Praxis | 192 |
| | Literaturverzeichnis | 197 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------|--|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| BoP | Balance of Payments |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| CSU | Christlich-Soziale Union in Bayern |
| EAD | Europäischer Auswärtiger Dienst |
| EBS | Europäische Beschäftigungsstrategie |
| EEA | Einheitliche Europäische Akte |
| EFSS | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität |
| EFSD | Europäischer Fonds für strategische Investitionen |
| EFSM | Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| ESM | Europäischer Stabilitätsmechanismus |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EVP | Europäische Volkspartei |
| EWE | Europäische Währungseinheit |
| EFW | Europäischer Währungsfonds |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| IEO | Independent Evaluation Office (des IWF) |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| MFR | Mehrfähriger Finanzrahmen |
| MIP | Macroeconomic Imbalance Procedure |
| OMK | Offene Methode der Koordinierung |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SPP | Strategie- und Programmplanung (der Kommission) |
| SRSS | Structural Reform Support Service (der Kommission) |
| SWP | Stabilitäts- und Wachstumspakt |
| TFGR | Task Force for Greece |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1 | Heuristik für Kommissionseinfluss | 36 |
| Tabelle 2 | Ausgewählte Politikbereiche des Krisenmanagements im Vergleich | 47 |
| Tabelle 3 | Personalausstattung der Kommission in internen Generaldirektionen 2007-2009 | 60 |
| Tabelle 4 | Jährlicher Durchschnitt von Kommissionsvorarbeiten in Fünfjahresintervallen 1985-2009 | 61 |
| Tabelle 5 | Kommissionsvorarbeiten in internen Politikbereichen 2007-2009 | 63 |
| Tabelle 6 | Personalausstattung der Kommission in internen Generaldirektionen 2010-2016 | 70 |
| Tabelle 7 | Kommissionsvorarbeiten in internen Politikbereichen 2010-2016 | 71 |
| Tabelle 8 | Inanspruchnahme von Zahlungsbilanzhilfen bis 2013 | 79 |
| Tabelle 9 | Übersicht der Finanzstabilisierungsinstrumente für die Eurozone | 83 |
| Tabelle 10 | Beispiele abweichenden Kommissionsverhaltens in Durchführung der Finanzstabilitätshilfe | 94 |
| Tabelle 11 | Ergebnisse der Kommissionsanalysen zur Abstimmung der nationalen Haushaltspläne 2014-2017 | 117 |
| Tabelle 12 | Feststellungen der Kommission zu makroökonomischen Ungleichgewichten 2012-2016 | 119 |
| Tabelle 13 | Bereiche und Politikfelder der länderspezifischen Empfehlungen im Jahr 2016 | 142 |
| Tabelle 14 | Durchschnittliche Zahl länderspezifischer Empfehlungen pro Mitgliedstaat 2012-2016 | 145 |
| Tabelle 15 | Regressionsergebnisse: Länderspezifische Empfehlungen pro Themenbereich | 147 |
| Abbildung 1 | Anteil der Mitgliedstaaten in Defizitverfahren 2009-2016 | 114 |
| Abbildung 2 | Länderspezifische Empfehlungen 2012-2016 nach Politikbereich | 143 |
| Abbildung 3 | Positionsvergleich von Rat, Parlament und Kommission in den Haushaltsjahren 2000-2009 | 160 |
| Abbildung 4 | Positionsvergleich von Rat, Parlament und Kommission in den Haushaltsjahren 2010-2016 | 165 |



1 Die Europäische Kommission der Eurokrise

Im Oktober 2014 trat Jean-Claude Juncker vor das Europäische Parlament, um die Zustimmung der Abgeordneten zur neuen Kommission unter seiner Präsidentschaft zu gewinnen. Zu diesem Zeitpunkt hielt die Eurokrise die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsinstitutionen fest in ihrem Bann. Ökonomisch gebeutelt und politisch zerstritten stand die Europäische Union (EU) auch in Junckers Rede am Abgrund. Sein nun präsentierte Kollegium sei daher die „Kommission der letzten Chance“. Ohne größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern, niedrigere Arbeitslosigkeit und bessere Perspektiven für junge Menschen scheidere „Europa“, erklärte er (Europäische Kommission 2014n). Mehr noch als diese Zustandsbeschreibung sorgte sein selbstbewusstes Auftreten für Aufsehen. Immerhin klangen Junckers Worte, als sei die Kommission eine einflussreiche, vielleicht sogar lebenswichtige, Institution in der europäischen Politikgestaltung; als entscheide sich das Schicksal der EU tatsächlich mit der „Kommission der letzten Chance“.

Die Erfahrungen der vorangegangenen Monate im Rahmen der Europawahl 2014 ließen Junckers Darstellung glaubwürdig erscheinen. Zunächst hatten die Fraktionen im Europäischen Parlament mehrere Spitzenkandidaten und eine Spitzenkandidatin nominiert, die im Falle eines Wahlsieges die Präsidentschaft der Kommission antreten sollten. Dieses Vorgehen sahen sie in einer Neuerung des Vertrags von Lissabon legitimiert. Nunmehr sollte der Europäische Rat nämlich bei seinem Vorschlag für die Präsidentschaft „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“ berücksichtigen (Art. 17 (7) EUV). Über das Ausmaß dieser Berücksichtigung entwickelte sich jedoch ein veritabler Konflikt zwischen den beiden Institutionen. Dass mit Juncker, dem Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei, ein vermeintlicher „Föderalist“ als Sieger hervorging, schien dabei nebensächlich; sein ärgster Widersacher, Martin Schulz aus der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten, war ein mindestens ebenbürtiger Sympathisant der Gemeinschaftsinstitutionen. Stattdessen ging es um einen institutionellen Machtkampf zwischen dem Parlament und den Staats- und Regierungschefs in einer zentralen Personalfrage der europäischen Politik. Vor dem Hintergrund der monatelangen Diskussionen um seine Person erschienen Junckers Selbstbewusstsein und Gestaltungsanspruch daher nur folgerichtig.

Hinzu kommt die Einzigartigkeit der Kommission. Jenseits des Nationalstaates findet sich keine andere politische Institution, deren Aufgaben und Kompetenzen auch nur annähernd gleichwertig sind (Trondal 2010). Erwartungsgemäß stand die

Kommission seit ihren Anfängen im Zentrum der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten, und nicht selten war sie der Kristallisationspunkt für Einschätzungen und Urteile über die EU im Allgemeinen. Auch wenn manche Beschreibungen, wie etwa der Kommission als Teil des „sanften Monsters Brüssel“ (Enzensberger 2011), über das empirisch Haltbare hinausgehen mögen, ist unbestreitbar, dass die Kommission formal eine bedeutende Rolle in der europäischen Politikgestaltung spielt. Sie schlägt den Großteil der europäischen Gesetze vor, hütet den Wettbewerb im gemeinsamen Binnenmarkt, vertritt die Union in internationalen Foren und zeichnet für die Verwaltung des EU-Haushalts verantwortlich, um nur einen Bruchteil der Kommissionsaufgaben zu nennen. Überdies ist es ihr vertragliches Mandat, die „allgemeinen Interessen der Union“ zu fördern und „geeignete Initiativen zu diesem Zweck“ zu ergreifen (Artikel 17 (1) EUV). Auch aus dieser Perspektive konnte Juncker mit Recht insinuieren, die Kommission sei für die EU von essentieller Bedeutung.

Dieser Deutung entgegen steht jedoch ein großer Teil der Europaforschung. Für vereinzelte Phasen der europäischen Einigung wurde der Kommission – beziehungsweise ihrer Vorgängerin, der Hohen Behörde – zwar ein Einfluss auf die Politikgestaltung zugestanden (siehe etwa Lindberg 1965; Stone Sweet und Sandholtz 1997; Moravcsik 1999). Im Vergleich mit den mitgliedstaatlichen Regierungen und der organisierten Zivilgesellschaft war sie aber selbst in diesen Darstellungen lediglich von marginaler Bedeutung. Wie groß der Einfluss der Kommission tatsächlich ist, darüber streitet die Europaforschung seit Jahrzehnten ohne eindeutiges Ergebnis. Seit dem Vertrag von Maastricht entwickelt sich allerdings zunehmend ein wissenschaftlicher Konsens, von einem drohenden oder bereits eingetretenen Bedeutungsverlust der Kommission zu berichten (siehe dazu Kassim et al. 2013; Kassim 2015). Dieser institutionelle Abwärtstrend hatte sich nach Majone (2012, S. 20) in den Jahren vor der Europawahl 2014 noch verschärft: „The supranational institutions, especially the Commission, seem to have lost much of the power and influence they enjoyed in the past, even in the recent past“. Auf Basis dieser Beobachtungen wirkte Junckers Rede aus der Zeit gefallen.

Der einst als „Motor der Integration“ beschriebenen Exekutiven unterstellen Beobachter (Bickerton et al. 2015a; Hodson 2013) nämlich einen Wandel hin zur Passivität und Unterordnung unter den Willen der Mitgliedstaaten. Die gegenwärtige Kommission sei damit nicht mehr zu vergleichen mit der dynamischen, unentwegt integrationsbefördernden Institution unter den Präsidenten Monnet (1952-1955) und Delors (1985-1995). Diese Entwicklung liege einerseits an der Kommission selbst, habe aber auch strukturelle Gründe. Tatsächlich hat sich der Kontext der europäischen Politikgestaltung seit der Jahrtausendwende – nochmals –

grundlegend verändert. Erstens hat die EU-Erweiterung um dreizehn neue Mitgliedstaaten seit 2004 die Entscheidungsfindung verkompliziert. Zweitens hat der nach zähen Verhandlungen im Jahr 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon das Europäische Parlament und den Europäischen Rat gestärkt und somit das institutionelle Machtgefüge nachhaltig verändert. Drittens schließlich hat die zunehmende Integrations skepsis in der Bevölkerung die Spielräume der Gemeinschaftsinstitutionen eingeengt. Der Kontext der europäischen Politikgestaltung ist daher kaum noch mit den Anfängen der europäischen Einigung in den 1950er und 1960er Jahren zu vergleichen, in denen sechs Mitgliedstaaten mit Hilfe der Hohen Behörde (später: Kommission) in wenigen Politikbereichen (zunächst Montanindustrie, später noch Kernenergie und Gemeinsamer Markt) erste Schritte zur Vergemeinschaftung unternahmen. Kommissionspräsident Juncker hatte also gänzlich andere Voraussetzungen als noch Monnet oder Delors. Seine Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament mitsamt dem Ausrufen der „Kommission der letzten Chance“ war aus diesem Blickwinkel überzogen.

Diese Arbeit geht der Frage nach, welches Bild der Kommission näher den empirischen Begebenheiten ist: Junckers Vision einer zentralen Mitgestalterin der europäischen Politik oder die populäre Darstellung als bloße Sachwalterin des gemeinsamen Besitzstandes. Vor dem Hintergrund der Eurokrise analysiert sie den Einfluss der Kommission auf die wirtschaftspolitische Steuerung. Damit adressiert die Arbeit einen Politikbereich, der in den Kern nationalstaatlicher Souveränität eingreift. Falls die Kommission in der Entwicklung und Durchführung der wirtschaftspolitischen Steuerung während der Eurokrise eine einflussreiche Rolle spielte, wäre dies ein gewichtiges Ergebnis für die Europaforschung, sowohl mit Blick auf die einzelne Institution als auch hinsichtlich des Krisenmanagements im Ganzen. Es wäre eine Aufforderung, gängige Perspektiven auf die Kommission und die europäische Politikgestaltung zu überdenken.

Zu eben diesem Ergebnis kommt diese Arbeit. Die Kommission übte wesentlichen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Steuerung während der Eurokrise aus. Ohne sie hätten manche Entscheidungen andere Gestalt angenommen. Gleichwohl unterschieden sich die Form und die Basis dieser Einflussnahme zwischen Politikbereichen und Entscheidungstypen. Insgesamt zeigte sich die Geltung der Kommission weniger in großen Verhandlungen denn in kleinteiligen Fragen, die in der Summe jedoch einige Wirkung entfalten konnten. Die einzelnen empirischen, theoretischen und forschungsprogrammatischen Befunde der Untersuchung fasst dieses Kapitel am Ende zusammen. Zuvor definiert es die Fragestellung und skizziert den Aufbau der Arbeit.

1.1 Fragestellung

Inmitten des institutionellen Stresses durch Mitgliederzuwachs und Vertragsreformen entstand mit der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 eine weitere massive Herausforderung für die EU. Mit dem Übergreifen der Krise auf Europa und die Eurozone im Jahr 2010 entfaltete sich eine Dynamik, in der zeitweise gar das Auseinanderfallen der Währungsunion vorstellbar war. Auch wenn das Krisenmanagement die Situation zunächst entschärfen konnte, war die EU über mehrere Jahre mit den wirtschaftlichen und sozialen Nachwirkungen beschäftigt. Auch ein Wiederaufflammen der beruhigten Krisenherde war dabei stets denkbar. Gleichzeitig stiegen die Reformaktivitäten auf europäischer Ebene auf ein kaum mehr für möglich gehaltenes Niveau. Binnen kurzer Zeit einigten sich die mitgliedstaatlichen Regierungen, zumeist unter Beteiligung der Gemeinschaftsinstitutionen, auf neue Instrumente in der Finanzstabilitätshilfe, eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, eine modifizierte Neuauflage der EU-Wachstumsstrategie und schließlich die Grundsteinlegung für eine Bankenunion. Nebenbei beschlossen sie den Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020. Insofern stellte sich die Eurokrise in mehrfacher Hinsicht als außergewöhnliche Phase der europäischen Integration heraus. Deren wissenschaftliche Aufarbeitung ist noch in der Entwicklung begriffen. Das zentrale Puzzle, das die Europaforschung beschäftigt, nämlich die Frage nach den Triebkräften der europäischen Politikgestaltung, ist für die Eurokrise noch unbeantwortet. Vor diesem Hintergrund stellt diese Arbeit folgende Frage:

Inwieweit und unter welchen Bedingungen konnte die Europäische Kommission Einfluss auf die wirtschaftspolitische Steuerung während der Eurokrise nehmen?

Als Eurokrise bezeichnet diese Arbeit den Zeitraum der Jahre von 2010 bis 2016. Während der Krisenbeginn unstrittig ist, bedarf das festgestellte Ende der Rechtfertigung. Einerseits erschienen manche der im Rahmen des Krisenmanagements verwirklichten Maßnahmen noch bis zum Ende des Jahres 2016 als Übergangslösungen. Die Reformdiskussionen rissen trotz neuer Herausforderungen – insbesondere der Flüchtlingskrise und des Brexits – nie ab. Andererseits war die nächste Krise in der Eurozone nur eine Frage der Zeit. Das lehrte schon die Wirtschaftsgeschichte. Über konjunkturelle Krisen hinaus aber sahen viele Beobachterinnen und Beobachter in der Wirtschafts- und Währungsunion auch längerfristig ein problemanfälliges Konstrukt, das in der gegenwärtigen Form kaum zu überdauern vermochte (siehe etwa Scharpf 2015).

Gleichwohl sprechen mehrere Gründe dafür, dass spätestens zum Ende des Jahres 2016 von einem Ende der akuten Probleme und somit von der Eurokrise dieser Zeit als einer distinkten Phase gesprochen werden kann. Erstens befand sich die europäische Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt wieder auf dem Wachstumspfad. Auch die am stärksten gebeutelten Krisenstaaten waren mittlerweile auf dem Weg der Erholung. Die meisten Rettungsprogramme hatten ihr Ende gefunden, und die Zahl der Defizitverfahren nahm stetig ab. Zweitens hatte sich die Reformaktivität wesentlich verringert. Das deutete auf eine zumindest temporär gefundene Stabilität hin. Bereits in den späteren Jahren der Eurokrise ging es primär um die Durchführung der getroffenen Entscheidungen. Wenn noch Reformdiskussionen stattfanden, drehten sich diese eher um perspektivische Anliegen denn um konkrete Pläne. Drittens schoben die Flüchtlingskrise und der Brexit die Eurokrise zwar nicht gänzlich von der Agenda; gemäß den Grenzen politischer Aufmerksamkeit verlor sie jedoch auch deshalb an Bedeutung. Es deuteten also wirtschaftliche, institutionelle und politische Dynamiken darauf hin, dass die Eurokrise bis zum Dezember 2016 ein vorläufiges Ende erreicht hatte. Damit sind nunmehr Schlussfolgerungen für diese distinkte Phase der europäischen Einigung möglich.

Die inhaltliche Klammer dieser Untersuchung bildet die wirtschaftspolitische Steuerung. Diese umfasst alle auf die nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik ausgerichteten Instrumente auf europäischer Ebene. Die Gemeinschaftsinstitutionen nutzen diesen Begriff ebenfalls, haben aber keine einheitliche Definition dafür.¹ Mitunter meinen sie damit lediglich die haushaltspolitische und makroökonomische Überwachung sowie die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung. In anderen Entscheidungen und Dokumenten fassen sie darunter auch die Finanzstabilitätshilfe sowie die EU-Haushaltspolitik. Bisweilen findet sich die Bankenregulierung ebenfalls unter diesem Begriff. Diese Arbeit folgt einem weiteren Verständnis wirtschaftspolitischer Steuerung und adressiert alle fünf Politikbereiche. Doch selbst diese breite Perspektive lässt Politikfelder außen vor, die wirtschaftspolitische Implikationen haben können. Die Umweltpolitik und die Energiepolitik sind nur die prominentesten Beispiele. Eine Makroperspektive wird allerdings zeigen, dass sich die Kommission in der Eurokrise auf unmittelbar krisenrelevante Themenbereiche konzentrierte. Somit waren die wirtschaftspolitischen Implikationen anderer Politikbereiche während des Krisenmanagements geringer, als es im politischen Tagesgeschäft der Fall ist. Gleichwohl gelten die Schlussfolgerungen zum Einfluss der Kommission zunächst nur der wirtschaftspolitischen Steuerung.

¹ Diese Übersetzung des Begriffs „economic governance“ entspricht der offiziellen Sprachregelung der EU-Institutionen. Sie impliziert keine Positionierung in der Debatte um „governance“.

Was den Einfluss selbst betrifft, ist dessen Vermessung keineswegs trivial und stellt die Politikwissenschaft vor grundsätzliche Herausforderungen. Für die Kommissionsforschung gilt dies aufgrund ihrer mannigfaltigen Funktionen und Aufgabenbereiche in besonderem Maße (Nugent 2000). Ferner sind akteurszentrierte Perspektiven anfällig, die Bedeutung ihres Untersuchungsgegenstands zu überschätzen. Daher orientiert sich diese Arbeit an Andrew Moravcsiks (1999) Warnungen vor Verzerrungen bei entsprechenden Forschungsbestrebungen. Demnach muss deutlich nachgewiesen werden, dass ein bestimmtes Ergebnis ohne die Kommission nicht zustande gekommen wäre. Das Gegenteil gilt als Nullhypothese dieser Untersuchung. Ferner sollte auf eine ausgewogene Fallauswahl geachtet werden, um einzelne Einflussnahmen nicht zu überhöhen. Zwar ergeben sich die Fallstudien dieser Untersuchung aus der Festlegung auf die wirtschaftspolitische Steuerung; das daraus resultierende Forschungsdesign weist allerdings eine erhebliche Heterogenität der Fälle auf, was die Gefahr verzerrter Ergebnisse reduziert.

Der Mehrwert der verfolgten Fragestellung liegt neben einer dichten Beschreibung der institutionellen Dynamiken während der Eurokrise in konzeptionellen Rückschlüssen zum Einfluss der Kommission auf Grundlage der ausgebreiteten Empirie. Prominente Theorien der europäischen Politikgestaltung schärfen hierfür zunächst den Blick auf das Krisenmanagement; anschließend werden sie im Lichte der Ergebnisse kritisch gewürdigt. Die Arbeit zielt aber weniger auf die Falsifikation bestimmter Ansätze. Eher ist sie darauf bedacht, sie für die Analyse des Kommissionseinflusses anschlussfähig zu machen. Die grundlegende Annahme ist dabei, dass solche Analysen immer Variablen mehrerer Theorieströmungen kombinieren müssen, um ein genaues Bild zeichnen zu können. Es ist nämlich zu erwarten, dass die empirische Realität komplexer ist, als es die um konzeptionelle Sparsamkeit bemühten Theorien vorsehen. Allerdings sollen deren Einsichten keineswegs verworfen werden. Im Gegenteil strukturieren sie die Analyse. Auf Basis der Empirie werden dann bestimmte Konfigurationen sichtbar, die eine systematische Einordnung des Kommissionseinflusses während der Eurokrise und darüber hinaus erlauben. Die Einsichten zur Kommission der Eurokrise sollen somit auch ein konzeptionelles Angebot an die Europaforschung sein.

1.2 Aufbau der Arbeit

Nach dieser Einleitung steckt das zweite Kapitel den theoretischen Rahmen der Untersuchung ab. Dieser setzt sich aus den Klassikern der Integrationstheorie, dem Intergouvernementalismus und dem Neofunktionalismus, ebenso zusammen wie aus neoinstitutionalistischen und organisationstheoretischen Ansätzen. Hinzu

kommen mit dem Mehrebenenansatz und dem Postfunktionalismus zwei gegenwärtig sehr bedeutende Zugänge in der Europaforschung. Diese Theoriebausteine erlauben einerseits die Formulierung spezifischer Erwartungen für die Eurokrise. Andererseits entsteht auf ihrer Grundlage eine Heuristik für Kommissionseinfluss. Diese stellt auf die Bedeutung verschiedener Entscheidungsmaterien, Präferenztypen und Einflussfaktoren ab. Dem theoretischen Rahmen folgt im dritten Kapitel die Beschreibung der Fallauswahl und der Datenquellen. Die Finanzstabilitätshilfe, die makroökonomische und haushaltspolitische Überwachung, die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung und die EU-Haushaltspolitik sind die näher zu vergleichenden Felder der wirtschaftspolitischen Steuerung. Als Referenzfall wird bereits an dieser Stelle die Bankenregulierung behandelt. Die Dynamik in diesem Politikbereich stellt als Erfüllung der Nullhypothese dar, wie fehlender Einfluss der Kommission konkret aussieht. Das Kapitel schließt mit der Darstellung der Primär- und Sekundärquellen qualitativer und quantitativer Natur, auf denen die Arbeit beruht.

Die empirische Analyse beginnt im vierten Kapitel mit einer Makroperspektive auf die Kommission der Eurokrise, die sich allgemeinen Entwicklungen in ihrem politischen und institutionellen Umfeld, ihrer internen Aufstellung und ihren legislativen Aktivitäten widmet. Diese Makroperspektive gibt Aufschluss über die wichtigsten Zielkonflikte und Entscheidungen der Krisenjahre. Danach adressiert die Analyse das Feld der Finanzstabilitätshilfe, das im frühen Krisenmanagement die größte Bedeutung besaß. Mit dem Ziel, drohende Staatsbankrotte in der Eurozone zu verhindern, entwickelte sich hier eine hohe institutionelle Dynamik. Währenddessen reiften die Überlegungen, wie die Mitgliedstaaten in ihrer Haushaltspolitik effektiver diszipliniert und ähnliche Krisen zukünftig verhindert werden könnten. Die Analyse wendet sich den resultierenden Reformen der haushaltspolitischen und fortan auch makroökonomischen Überwachung im sechsten Kapitel zu. Anschließend befasst sie sich im siebten Kapitel mit den wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierungsverfahren, deren planmäßige Reform nach dem Auslaufen der Lissabon-Strategie in die aufkommende Eurokrise fiel. Dies verlieh dem Vorhaben, die in mitgliedstaatlichen Kompetenzen liegenden Politiken besser zu koordinieren, neues Momentum. Schließlich nimmt die Analyse im achten Kapitel die EU-Haushaltspolitik in den Blick. Auch die Verhandlungen über einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) standen zu einer Zeit an, als die Eurokrise die Mitgliedstaaten und Institutionen fest im Griff hatte. Sie boten daher eine Möglichkeit, materielle Impulse für die Krisenpolitik auf europäischer Ebene zu setzen. Jedes der analytischen Kapitel würdigt zunächst die politische und institutionelle Entwicklung bis hin zum Vorabend der Eurokrise im Jahr 2009, um dann die Dynamiken in den darauffolgenden Jahren bis 2016 zu untersuchen. Die

Berücksichtigung der jüngeren Vergangenheit schärft den Blick auf das institutionelle Erbe, den bestehenden Sachstand sowie die grundsätzlichen Konfliktlinien des Politikfelds. Den empirischen Beobachtungen folgt dabei stets eine theoretische Einordnung am Ende eines jeden Kapitels.

Auf dieser Grundlage bündelt das Abschlusskapitel die empirischen wie theoretischen Ergebnisse. Es reflektiert überdies die Grenzen der angestrebten Analyse, insbesondere ihre Übertragbarkeit auf andere Politikfelder betreffend. Trotz allen Misstrauens hinsichtlich der Prognosefähigkeit der Sozialwissenschaften versucht das Kapitel schließlich, Erwartungen für die künftige Praxis zu formulieren. Mit Blick auf jüngere Reformdebatten in der EU ergeben die Lehren aus der Eurokrise belastbare Szenarien für die mittelfristige Entwicklung der Kommission im Speziellen und die europäische Einigung im Allgemeinen.

1.3 Zentrale Ergebnisse

Die Europäische Kommission übte wesentlichen Einfluss auf das Management der Eurokrise aus. Zwischen 2010 und 2016 kamen in der wirtschaftspolitischen Steuerung Entscheidungen zustande, die ohne ihre Beteiligung andere Formen angenommen hätten. Gleichwohl variierte der Kommissionseinfluss sowohl zwischen als auch in den Politikbereichen. Entscheidend waren hierfür spezifische Konfigurationen von Entscheidungsmaterien, Präferenztypen und Einflussfaktoren. Die Makroperspektive auf die Kommission der Eurokrise und die Fallstudien offenbaren darüber hinaus bestimmte Muster. Diese geben erstens systematische Einblicke in den Einfluss der Kommission während der Eurokrise, gewähren zweitens Aufschlüsse über die allgemeine Logik des Krisenmanagements und skizzieren drittens Herausforderungen für die künftige Europaforschung.

1.3.1 Einfluss der Kommission

Inwieweit die Kommission Einfluss auf wirtschaftspolitische Steuerung während der Eurokrise nehmen konnte, bestimmte sich zuallererst durch die zugrundeliegenden Entscheidungsmaterien. Richtungsentscheidungen waren dabei ein besonders schwieriges Terrain für die Kommission. Historische Integrationschritte, wie die Gründung neuer Finanzstabilitätsinstrumente und die Etablierung der Bankenregulierung, verliefen unter enger mitgliedstaatlicher Kontrolle. Ohne rechtliches Mandat und Pfadabhängigkeiten, die ihre Einbindung hätten begünstigen können,

stand die Kommission in diesen Fragen an der Seitenlinie. Selbst in der Haushaltspolitik, traditionell eine bedeutendere Domäne der Kommission, konnte sie bei der anfallenden Richtungsentscheidung, dem Mehrjährigen Finanzrahmen von 2014 bis 2020, keinen wesentlichen Einfluss ausüben. In der Hochphase der Eurokrise mit überbordender Integrationssepsis beschlossen die Mitgliedstaaten und das Parlament letztlich die erste reale Verringerung eines EU-Haushalts überhaupt. Einzig bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Neuauflage der EU-Wachstumsstrategie ermöglichten Pfadabhängigkeiten einflussreichere Kommissionsrollen, obschon fraglich ist, inwieweit diese Materien tatsächlich Richtungsentscheidungen darstellten.

Im Bereich der Legislativentscheidungen setzte die Kommission indes stärkere Akzente. Insgesamt konzentrierte sie sich während der Eurokrise stark auf wirtschaftspolitische Gesetzesvorhaben; andere Politikfelder waren in dieser Phase nahezu verwaist. Ferner konnte die Kommission gewisse Kernreformen der wirtschaftspolitischen Steuerung, wie etwa die haushaltspolitische Frühkoordinierung, zu wesentlichen Teilen mitgestalten. Hierbei behielt ihr Initiativrecht im Rahmen der Gemeinschaftsmethode seine zentrale Bedeutung, auch wenn intergouvernementale Entscheidungsprozesse im Zuge der Eurokrise weitere Popularität gewannen. Im weiteren Verlauf des Krisenmanagements realisierte sich mit dem Investitionsfonds noch ein Kernanliegen der neuen Kommission. Gleichzeitig übte sie mit Verwaltungsentscheidungen ebenfalls Einfluss auf die wirtschaftspolitische Steuerung aus. Mit Hilfe ihrer Durchführungskompetenzen in der makroökonomischen und haushaltspolitischen Überwachung sowie der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung entwickelte sie im Laufe der Krise eine wirtschaftspolitische Agenda, die eine Abkehr von der strengen Sparpolitik anstrebte.

Hinsichtlich der Entscheidungstypen war die Kommission in regulativen Fragen einflussreicher als in redistributiven und konstitutiven. Die Entscheidungsmaterie determiniert jedoch nicht in jedem Fall die Präferenzen; häufig interpretieren die Beteiligten diese nämlich unterschiedlich, gerade im sich noch entwickelnden EU-System. Beispielsweise sind redistributive und regulative Sachverhalte häufig mit institutionellen Fragen verbunden – oder können von den Beteiligten gezielt verknüpft werden. So war es auch während der Eurokrise. Die Kommission konnte die Einführung des Europäischen Semesters, bei der es ursprünglich um die weitere Disziplinierung der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik durch koordinierte Verfahren ging, zu ihren institutionellen Gunsten nutzen. Darüber hinaus lud sie vornehmlich technische Verwaltungsangelegenheiten ideologisch auf. Auf diese Weise beeinflusste die Kommission etwa die Konditionalitätsüberwachung im Rahmen der Troika. Diese Strategien zeigen, dass die Kommission eine politische Organisation mit variablen Präferenzen ist. Angesichts des Europawahlkampfes im

Jahr 2014 und der Amtsübernahme durch Junckers „politische“ Kommission mutet dieser Befund müßig an. Allerdings war noch am Vorabend der Eurokrise die Feststellung verbreitet, die Kommission sei mittlerweile eine strikt technisch-administrative Institution. Doch bereits unter Barroso und noch stärker unter Juncker formulierte die Kommission institutionelle, substantielle und ideologische Vorschläge für das Krisenmanagement. Dass diese nicht immer quer zu den Präferenzen der Mitgliedstaaten lagen und die eigene Machtausweitung zum Ziel hatten, ist dabei kaum Ausweis eines unpolitischen Daseins. Gleichwohl existierten sowohl zeitliche als auch politikfeldspezifische Variationen in der Präferenzformulierung. Erst unter Juncker entwickelte sich eine kohärente politikfeldübergreifende Agenda. In der Eurokrise zeigte sich erneut, dass der Kommissionseinfluss letztlich auch von der Ausrichtung und der Stärke des eigenen Gestaltungswillens abhängt. Und dieser war nicht immer gegeben.

Jenseits dieser grundsätzlichen Muster waren es spezifische Konfigurationen von Faktoren, die einen Einfluss der Kommission ermöglichten oder verhinderten. Keine bis wenige Bedeutung besaßen die Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie die Legitimität der Kommission. Erstere spielte im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung seit jeher keine Rolle, weil die primären Adressatinnen der meisten Instrumente die mitgliedstaatlichen Regierungen waren. Selbst Gewerkschaften und Unternehmensverbände waren besser beraten, ihre Regierungen statt der Kommission zu traktieren. Damit entfiel für die Kommission auch während der Eurokrise die Möglichkeit, ihre politische Autorität durch die Verbündung mit Interessengruppen oder die Einbindung externer Expertise zu verstärken. Was die Legitimität der Kommission betrifft, befeuerten die Krisenjahre einen bereits länger andauernden Schwund. Der Vertrauensverlust unter den Bürgerinnen und Bürgern erreichte während des akuten Krisenmanagements seinen bisherigen Höhepunkt. Dieses Misstrauen spiegelte sich auch in den veröffentlichten Positionen ihrer Regierungen zur institutionellen Einbindung der Kommission in die Bewältigung der Krise. Statt als legitime Vertreterin eines gemeinsamen europäischen Interesses erschien die Kommission dort eher als Wurzel allen Übels. Allerdings war ihr Ansehen auch eine Frage des politischen Blickwinkels. In der Troika etwa genoss die Kommission höheres Ansehen als die anderen Institutionen, weil die Delegierten der Programmländer als gute Europäerinnen und Europäer dastehen wollten. Insgesamt aber konnte die Kommission kaum Kapital aus ihrer vermeintlichen Legitimität als „Vertreterin des europäischen Interesses“ schlagen.

Ebenfalls von begrenzter Relevanz für den Einfluss der Kommission auf die wirtschaftspolitische Steuerung war die Position des Parlaments. Ein Bündnis der

beiden supranationalen Institutionen war in vielen Fällen schon formal ausgeschlossen. In der Finanzstabilitätshilfe und der Bankenregulierung war das Parlament gar nicht oder lediglich in beratender Kapazität involviert, und die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung verblieb ebenfalls eine intergouvernementale Domäne. Aber auch in den übrigen Fällen kamen Kommission und Parlament zu keinem Bündnis zusammen. Aus seiner formal wichtigen Rolle in der makroökonomischen und haushaltspolitischen Überwachung konnte das Parlament aufgrund der Reformen nur wenig Einfluss generieren. Gleichzeitig folgte die Kommission nicht den parlamentarischen Forderungen in der Haushaltspolitik. Daher war die Position des Parlaments insgesamt kaum relevant für den Kommissionseinfluss in der wirtschaftspolitischen Steuerung während der Eurokrise.

Unterdessen setzten die mitgliedstaatlichen Regierungen einem Kommissionseinfluss enge Grenzen. In deren Kreis plädierten die dominanten Strömungen in den frühen Krisenjahren für eine strikte Sparpolitik und eine geringe Einbindung der Gemeinschaftsinstitutionen. Gleichwohl waren sie angesichts der Dringlichkeit des funktionalen Drucks insbesondere bei der Etablierung der Finanzstabilitätshilfe auf die Dienste der Kommission angewiesen. So fand sich diese kurzerhand im Zentrum der Troika wieder, auch wenn die Finanzstabilitätsinstrumente formal intergouvernementaler Natur waren. In anderen Bereichen wiederum bestanden bedeutende Pfadabhängigkeiten, die einen Kommissionseinfluss begünstigten. Die Stärkung der makroökonomischen und haushaltspolitischen Überwachung schlug sich vornehmlich in der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts nieder – mit dessen Durchführung die Kommission beauftragt war. Auf dieser nun noch einflussreicheren Basis interpretierte sie ihre Rolle später gegen den Widerstand vieler Mitgliedstaaten neu, um ihre wirtschaftspolitische Agenda zu realisieren. Gezielt nahm sie dabei Konsolidierungsdruck von den Krisenstaaten. Ihr Mandat gewann auch in der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung an Bedeutung. Hier wirkte zwar weniger funktionaler Druck, aber die Indifferenz der Mitgliedstaaten erlaubte der Kommission, die formal unverbindlichen Empfehlungen für nationale Reformen durch die Verknüpfung mit der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung in ihrer Bedeutung zu stärken.

Hilfreich für dieses Vorgehen waren kommissionsinterne Veränderungen, die zusätzliche Führung und Expertise in krisenrelevanten Bereichen generierten. So nutzte Präsident Barroso das politische Klima der Eurokrise, um die Fähigkeiten der politischen Ebene und insbesondere des Präsidentenbüros, den administrativen Unterbau zu steuern, nachhaltig zu erhöhen. Hierfür baute er das Generalsekretariat zu einer faktisch dem Präsidenten unterstehenden Einheit aus. Auf verstärkte Kontrolle der Bürokratie setzte auch sein Nachfolger Juncker. Die einst saganum-

wobene Eigenständigkeit der Generaldirektionen lässt sich für die Schlüsselentscheidungen der Eurokrise kaum mehr feststellen. Gleichzeitig schichteten beide Präsidenten Ressourcen und Aufmerksamkeiten in wirtschaftspolitische Einheiten um. Dies ebnete den Weg für die Initiativen, die zur Einführung des Europäischen Semesters und des Investitionsfonds führten. In ihrer Ausgestaltung, an denen die Kommission entscheidenden Anteil hatte, erwiesen sich beide Initiativen als innovativ. Ähnliches war bei der Kommission schon häufiger der Fall gewesen; dieses Mal aber war es stark hierarchisch gesteuerte Innovation.

Erwartungsgemäß basierte der Kommissionseinfluss in der wirtschaftspolitischen Steuerung während der Eurokrise letztlich stark auf ihrer jeweiligen rechtlichen Position. Dort, wo ihr das Initiativrecht sowie Durchführungskompetenzen zur Verfügung standen, konnte sie eher einen Einfluss ausüben. Das zeigten vor allem die Reformen der Überwachungsinstrumente und Koordinierungsverfahren, die per Gemeinschaftsmethode beschlossen wurden. Gleichwohl war eine starke rechtliche Position einerseits weder hinreichend noch notwendig. In der Haushaltspolitik verzichtete die Kommission auf eine Ausreizung ihrer Rechte; in der Finanzstabilitätshilfe übte sie indes auch ohne gemeinschaftsrechtliches Mandat Einfluss aus. Andererseits waren nicht nur die einzelnen Kompetenztitel, sondern gerade auch die Verbindungen zwischen den Entscheidungsarenen von Bedeutung. Ihre Selbstermächtigung in der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung basierte nämlich auf der Verknüpfung mit den haushaltspolitischen Überwachungsverfahren. Dort hatte gerade erst die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts den Spielraum der Kommission vergrößert – und gleichzeitig gezeigt, dass selbst kleinteilige Änderungen, wie die Einführung der Abstimmung durch „umgekehrte“ qualifizierte Mehrheit im Defizitverfahren, die Machtbalance in ganzen Politikfeldern verschieben können.

Die vielgestaltige Rolle der Kommission im Krisenmanagement basierte damit auf individuellen Konfigurationen aus Entscheidungsmaterien, Präferenzen und Einflussfaktoren. Was die gebündelten Auswirkungen ihres Handelns in den Politikfeldern betrifft, ergibt sich dennoch eine Rangfolge. In der Bankenregulierung war sie am einflussärmsten, und nur bedingt bedeutender war die Kommission in der Haushaltspolitik. Stärker ausgeprägt war ihre Geltung hingegen in der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordinierung sowie in der Finanzstabilitätshilfe. Am größten war ihr Einfluss in der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung. Insgesamt beeinflusste die Kommission somit wichtige Entscheidungen in der wirtschaftspolitischen Steuerung während der Eurokrise.

1.3.2 Allgemeine Logik des Krisenmanagements

Diese empirischen Ergebnisse sind eine Qualifizierung geläufiger Thesen über die Passivität und Einflusslosigkeit der heutigen Kommission. Darüber hinaus ergänzen sie gängige Interpretationen des Krisenmanagements in dreierlei Hinsicht.

Erstens widerspricht das erhobene Bild der Kommission den weit verbreiteten intergouvernementalen Diagnosen des Krisenmanagements, insbesondere jenen der „neuen“ Variante. Tatsächlich waren die mitgliedstaatlichen Regierungen erneut die treibenden Kräfte in der Neugestaltung der wirtschaftspolitischen Steuerung, was sich letztlich im tagespolitischen Aufstieg des Europäischen Rats manifestierte. Ferner waren die Regierungen bedacht, bei der Etablierung neuer Finanzstabilitätsinstrumente durch intergouvernementale Verträge insbesondere der Kommission keine neuen Kompetenzen zu gewähren. Gleichwohl vernachlässigt dieser Fokus die Substanz der Entscheidungen, die weniger neuartig ausfiel, als es ursprünglich den Anschein hatte. Die alten und neuen intergouvernementalen Prozesse führten nämlich häufig zu traditionellen und damit auch supranationalen Lösungen. Das gilt für die Finanzstabilitätshilfe ebenso wie für die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Ergebnis stärkten beide Initiativen die durchführende Rolle der Kommission im jeweiligen Politikfeld. Dass die Regierungen ausgerechnet in der redistributiv delikaten Frage der Finanzstabilitätshilfe in großem Maße auf die Kapazitäten der Kommission zurückgriffen, machte diese zu einem unverhofften Gewinner der Eurokrise. Gleiches gilt für den Kompromiss zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Dem Erfordernis, die Vollstreckung der Haushaltsregeln bindender zu gestalten, stand der Widerstand einiger Regierungen gegen automatische Sanktionen gegenüber. Das Ergebnis war eine Reform, die den Spielraum der Kommission enorm vergrößerte. Auch dies war somit ein unverhoffter Gewinn für die Kommission.

Zweitens zeigt die Analyse, dass nachhaltige Lösungen des Krisenmanagements nur unter Einbindung der Gemeinschaftsinstitutionen möglich waren. Die anfangs stark strapazierte, aber letztlich überdauernde Architektur der Finanzstabilitätshilfe baute im Kern, wenn nicht in Form, auf supranationale Elemente: die wenig populäre Troika bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der Kommission und der Europäischen Zentralbank in Kooperation mit dem Internationalen Währungsfonds. Das gegenteilige Schicksal erfuhr die beiden anderen Lösungen intergouvernementaler Form, der Fiskalvertrag und der Euro-Plus-Pakt. Zwar war die Kommission auch hier als operative Institution vorgesehen; letztlich aber blieben die übertragenen Kompetenzen marginal. Folglich fehlte in beiden Fällen die ernsthafte Aussicht auf eine Prüfung der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen. Der

Euro-Plus-Pakt verschwand schon bald nach seiner Verabschiedung in der Bedeutungslosigkeit, und auch der Fiskalvertrag war im Vergleich zu ähnlichen Reformen, die innerhalb des EU-Rechtsrahmens vollzogen wurden, unbedeutend. Beide werden in der Nachbetrachtung häufig als symbolische Akte gesehen, die es manchen Regierungen erlaubten, in anderen Fragen Zugeständnisse zu machen. Im Umkehrschluss heißt diese Beobachtung, dass die Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsinstitutionen und insbesondere die Kommission setzen, wenn sie an einer stabilen Lösung interessiert sind.

Drittens steht aber schließlich die Erkenntnis, dass auch die Kommission der Eurokrise zwar regelmäßig gestaltend in Erscheinung trat, sie dabei aber stets in einem Kontext intergouvernementaler Dominanz agierte. Der empirische Nachweis von Fällen des Kommissionseinflusses negiert kaum die grundsätzliche Plausibilität regierungszentrierter Interpretationen des Krisenmanagements. Er liefert mithilfe der Einflusskonfigurationen jedoch wichtige Ergänzungen und Korrekturen. Denn die Kommission war für die Mitgliedstaaten während der Eurokrise ebenso Vorbereiterin wie Vollstreckerin, Gegnerin wie Verbündete, Koordinationsmaschine wie politische Ratgeberin – und ganz nebenbei indirekter Gegenstand eines Wahlkampfes, der zu einem veritablen Konflikt zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen und dem Europäischen Parlament führte. Letztlich konnten die nationalen Regierungen trotz des Aufbaus alternativer bürokratischer Strukturen und der Flucht in intergouvernementale Entscheidungsprozesse nicht auf die Kommission verzichten, auch wenn sie es manchmal gerne getan hätten.

1.3.3 Herausforderungen für die Europaforschung

Die Analyse des Kommissionseinflusses in den Politikfeldern der wirtschaftspolitischen Steuerung während der Eurokrise bringt nicht zuletzt die Komplexität der gegenwärtigen Politikgestaltung auf europäischer Ebene zutage. Diese birgt drei Herausforderungen für die Europaforschung, die zwar keineswegs neu sind, aber in ihrer Dringlichkeit noch zunehmen werden. Sie betreffen den politischen Charakter der Kommission, ihre vielgestaltigen Aufgaben sowie die Möglichkeiten und Grenzen theoretisch angeleiteter Analyse.

Die erste Herausforderung ist die Beschaffenheit der Kommission als politische Organisation. Der Europawahlkampf 2014 mitsamt allen Begleitumständen stellte nachdrücklich unter Beweis, dass es sich bei der Kommission immer noch um mehr als eine Serviceeinrichtung handelt. Unter den Präsidenten Barroso und Juncker entwickelten sich eigene Agenden mit unterschiedlichen Prioritäten. Das