

Univ.Prof. Dr. Andreas Maurer
Leiter des Brüsseler Büros
Boulevard St. Michel 80
B 1040 Bruxelles
andreas.maurer@swp-berlin.org

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zum Europäischen Semester

am 17. April 2013

Stellungnahme zur demokratischen Legitimation des Europäischen Semesters

Die Banken-, Finanz- und Schuldenkrise in der EWU hat die Diskussion um die Reform der politischen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen der Europäischen Währungsunion (EWU) maßgeblich beschleunigt. Die Krise induziert dabei bereits bestehende und neuartige, demokratiepolitische wie integrationspolitische Probleme: Denn schließlich hat das Krisenmanagement innerhalb der institutionellen Machtarchitektur der EU technokratische, exekutivlastige, intergouvernementale und in der Wahrnehmung vieler Bürgerinnen und Bürger hegemoniale Politikmuster auf Kosten demokratisch-parlamentarischer Prinzipien und der „Gemeinschaftsmethode“ akzentuiert. Die mit den Verträgen von Maastricht bis Lissabon erreichten Demokratisierungsschritte durch die schrittweise Parlamentarisierung der EU - und zwar sowohl auf der Ebene des Europäischen Parlaments als auch auf derjenigen der nationalen Parlamente - wurden mit dem Mantra der Eilbürftigkeit oder der Alternativlosigkeit unterhöhlt und teilweise außer Kraft gesetzt. Das den Prozess der EU-Integration und ihre institutionelle Architektur traditionell kennzeichnende, grundlegende Spannungsfeld zwischen „transnationaler Demokratie und postdemokratischem Exekutivföderalismus“ (Habermas 2011: 48ff) ist so im Zuge des Krisenmanagements deutlich zu Lasten des ersteren Prinzips verschoben worden (Platzer 2012). Im Folgenden geht es um eine demokratiepolitische Analyse der mit dem „Europäischen Semester“ verknüpften Instrumente und Verfahren zur wirtschaftspolitischen Steuerung der EU.

Demokratieprinzip und WWU

Auch im auf die WWU bezogenen Reformprozess ist das in den EU-Verträgen postulierte Demokratieprinzip zu beachten. Demnach sollten die mit Exekutiv- und Gubernativfunktionen

ausgestatteten Organe der EU aus direkt gewählten Legislativen hervorgehen und sich im Rahmen ihrer Handlungen auf diese zurückführen lassen müssen. In der Regel und praktischen Ausführung dieses Prinzips nehmen Parlamente hierzu Kreative- bzw. Wahlfunktionen gegenüber den mit Exekutivkompetenzen ausgestatteten Institutionen wahr. Darüber hinaus wird die der Bestellung einer Exekutive zeitlich nachgelagerte, fortlaufende Ausübung der diesen übertragenen Zuständigkeiten durch die Legislative kontrolliert.¹ Aus demokratiepolitischer Sicht ist die bestehende Unwucht der WWU gegenwärtig durch ihre Exekutivlastigkeit zu Lasten der Parlamente und die damit einhergehende Vernebelung politischer Rechenschaftspflicht gekennzeichnet. Dem Ministerrat der EU – geschweige denn der Euro-Gruppe – steht im Rahmen der WWU kein demokratisches Institut gegenüber, das auch nur halbwegs mit den Funktionsparametern der Parlamente in Bereichen wie dem Binnenmarkt vergleichbar wäre. Denn in den Vertragsvorgaben über die WWU ist das EP lediglich in Artikel 121(6) AEUV zur prozeduralen Ausgestaltung der multilateralen Überwachungsverfahren, in Artikel 129 (3) AEUV zur Änderung bestimmter Vorschriften der EZB- und EZB-Satzung und in Artikel 133 AEUV zum Währungsrecht über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (OGV) vollwertig, d.h. auf Augenhöhe mit dem Ministerrat beteiligt. In allen anderen Bereichen sind die Parlamentsrechte dagegen auf die einfache Anhörung oder Unterrichtung beschränkt.

Der weitgehende Ausfall des EP als demokratische Mitwirkungsinstanz in der WWU wird auch nicht durch die nationalen Parlamente ausgeglichen. Zwar sehen die beiden Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV) vor, dass die nationalen Parlamente umfassend unterrichtet und an der Entscheidungsbildung des Ministerrats beteiligt werden. Die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente sind aber beschränkt. Denn infolge der in Artikel 288-292 AEUV statuierten Hierarchie der Handlungsformen der Union besteht keine Pflicht zur Information und Konsultation der nationalen Parlamente im Falle der folgenden Maßnahmen und Beschlüsse der EU-Organe:

- im Rahmen der multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitik:
 - vor der Annahme der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der Union durch den Rat (Artikel 121 AEUV) und
 - vor der Annahme von Empfehlungen des Rates an diejenigen Mitgliedstaaten, deren Wirtschaftspolitik nicht mit den Grundzügen der EU-Wirtschaftspolitik vereinbar ist und insofern das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht (Artikel 121(4) AEUV);
- im Rahmen der Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 126 AEUV):
 - vor der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an ein EU-Mitglied (»blaue Briefe«),
 - vor einem Beschluss des Rates, durch den der Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug gesetzt wird, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu ergreifen, und
 - vor einem Beschluss des Rates, in dem der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert wird, (a) vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen

¹ Seine Übertragung auf das System der EU findet das abstrakte Demokratieprinzip (Dausen/Fugmann 1995) im ‚Isoglucose‘-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29. Oktober 1980 (EuGH 1979). Hierin stellte der Gerichtshof erstmals fest, dass „die in [...] Vertragsbestimmungen vorgesehene Anhörung [...] dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft [ermöglicht]. Diese Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch im beschränkten Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind“ (EuGH 1979: 3333).

Wertpapieren vom Ministerrat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen oder (b) eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis der Ministerrat zu der Auffassung gelangt, dass das übermäßige Defizit korrigiert worden ist, oder (c) die Europäische Investitionsbank ersucht wird, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, oder (d) eine Geldbuße verhängt wird;

- im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Beschäftigungslage (Luxemburgprozeß) vor der Annahme von beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (Artikel 148 AEUV); und
- zu Beratungsunterlagen des Rates und des Europäischen Rates mit Blick auf die Vorbereitung von Beschlüssen aus den operativen Ausschüssen der Währungsunion, der Beschäftigungspolitik und der Sozialschutzpolitik.

Europäisches Semester – Euro-Plus-Pakt – Six-Pack

Das Europäische Semester zielt darauf ab, innerhalb einer zeitlich festgelegten Schrittfolge europäischer Abstimmungs- und nationaler Implementierungsprozesse die Vielzahl der wirtschaftspolitischen Steuerungsprozesse auf europäischer Ebene zu koordinieren und entsprechende Zielwerte festzulegen (europäischer Teilzyklus), um diese dann im zweiten Teilzyklus - dem „nationalen Semester“ in den Mitgliedstaaten umzusetzen. Dieses zyklische Steuerungsinstrument wurde im Rahmen des „Sixpack“ um rechtlich verbindliche Elemente ergänzt und inhaltlich auf die Überwachung der nationalen Haushalte ausgedehnt.² Gegenwärtig umfasst das Europäische Semester somit die Festlegung und Umsetzungsüberwachung der Grundzüge der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken, der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten sowie - seit 2012 - auch die Frühwarnberichterstattung zu den makroökonomischen Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten.³

- Das sechsmonatige „Europäische Semester“ beginnt jeweils im Januar mit der Vorlage des EU-Jahreswachstumsberichts, in dem die Europäische Kommission die ökonomische Lage in der EU und die Politik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung der Zielvorgaben der „Europa 2020“-Strategie analysiert.
- Im April erarbeiten die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Regeln (a) die nationalen Reformprogramme zur Umsetzung der „Europa-2020“-Strategie, (b) die Umsetzungsberichte zu den Vorgaben des Euro-Plus-Pakts, und (c) die Konvergenzberichte im Hinblick auf die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aus.
- Auf dieser Grundlage legt die Kommission Reformpakete für jeden Mitgliedstaat vor. Diese bestehen aus (a) wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Stellungnahmen und Empfehlungen (b) der Berichterstattung zu den mitgliedstaatlichen Haushaltskonsolidierungsanstrengungen und (c) die Überprüfung makroökonomischer Ungleichgewichte.
- Das Europäische Semester endet mit der Billigung strategischer Leitlinien des Europäischen Rates zu den unional gebotenen Strukturreformen einschließlich mitgliedstaatlich spezifischer Reformempfehlungen im Juli.

² Verordnung 1175/2011 v. 16. November 2011

³ Report of the Commission. Alert Mechanism Report. Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances, COM(2012) 68 final, Brussels, 14.2.2012.

Über den „Euro-Plus-Pakt“ verpflichten sich die 17 Euro-Staaten und sechs weitere EU-Mitglieder (Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien) auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität. Die Überwachung der Umsetzung des Euro-Plus-Pakts ist für die Unterzeichnerstaaten in das Europäische Semester integriert. Es wird somit zwar kein neuartiger, vom für alle EU-Staaten geltenden Semesterzyklus abgekoppelter Umsetzungs- und Überwachungsprozess geschaffen. Allerdings etabliert der Euro-Plus-Pakt einen zusätzlichen, allein zwischenstaatlich verabredeten Koordinierungsmechanismus. Über diese Form der „Intergovernmentalisierung-durch-Differenzierung“ wird der einzelstaatliche Kontrollanspruch gegenüber der Kommission, im Übrigen auch gegenüber dem Europäischen Parlament unterstrichen.

Aus Sicht der Sozialpartner und der Opposition im Deutschen Bundestag ist der Prozess der Erstellung und der Umsetzung des nationalen Reformprogramme (NRP) nicht ausreichend und nicht frühzeitig genug mit den Partnern erfolgt. Ist der gesamte Prozess des Europäischen Semesters ausreichend demokratisch legitimiert? Wie könnte die demokratische Legitimation auf nationaler und/oder auf europäischer Ebene verbessert werden?

Die Mitwirkung der Parlamente am Europäischen Semester unterliegt verfahrensmäßigen Normen des EU-Sekundärrechts (für das EP) sowie den mitgliedstaatlichen Verfassungen und organverfahrenrechtlichen Sekundärrechtsbestimmungen (für die nationalen Parlamente). Darüber hinaus hängt der Beteiligungsgrad der Parlamente allerdings auch vom Selbstorganisationsrecht und dem Selbstbefassungsrecht der Parlamente sowie den allgemein geltenden Vorschriften zur Kontrolle der Regierungen bzw. der mit Exekutivrechten ausgestatteten EU-Organe ab.

Entsprechend der Verordnung des EP und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den **Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken** wird das EP entsprechend des neugefassten Artikels 2-a (4) „in das Europäische Semester umfassend eingebunden, um die Transparenz, die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht für die getroffenen Entscheidungen zu steigern, insbesondere über den Wirtschaftlichen Dialog gemäß Artikel 2-ab dieser Verordnung.“ Darüber hinaus werden die Sozialpartner „gegebenenfalls in Bezug auf die zentralen politischen Fragen gemäß den Bestimmungen des AEUV und der nationalen rechtlichen und politischen Regelungen eingebunden. Der Präsident des Rates und die Kommission gemäß Artikel 121 AEUV sowie gegebenenfalls der Präsident der Euro-Gruppe erstatten dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat jährlich Bericht über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung. Diese Berichte sollten Bestandteil des Wirtschaftlichen Dialogs gemäß Artikel 2-ab dieser Verordnung sein.“ Im Hinblick auf den wirtschaftlichen Dialog stellt Artikel 2-ab klar, dass „der **zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments** den Präsidenten des Rates, die Kommission und gegebenenfalls den Präsidenten des Europäischen Rates oder den Präsidenten der Euro-Gruppe einladen [kann], um Folgendes zu erörtern:

- a) die dem Ausschuss vom Rat übermittelten Informationen über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik gemäß Artikel 121 Absatz 2 AEUV;
- b) die von der Kommission zu Beginn des jährlichen Zyklus der Überwachung an die Adresse der Mitgliedstaaten gerichteten allgemeinen Leitlinien;

- c) die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters;
- d) die Ergebnisse der gemäß dieser Verordnung durchgeführten multilateralen Überwachung;
- e) die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu den Leitlinien für die multilaterale Überwachung und zu deren Ergebnissen;
- f) die Überprüfungen der Durchführung der multilateralen Überwachung am Ende des Europäischen Semesters;
- g) die Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 121 Absatz 4 AEUV bei erheblichen Abweichungen und den Bericht des Rates an den Europäischen Rat gemäß Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 2 dieser Verordnung.

Darüber hinaus kann der zuständige Ausschuss des EP einem Mitgliedstaat, an den eine Empfehlung des Rates gemäß Artikel 6 Absatz 2 oder Artikel 10 Absatz 2 gerichtet wurde, die Gelegenheit bieten, an einer Aussprache teilzunehmen.

Vergleichbare Vorschriften zur Mitwirkung des EP normieren

- Abschnitt 1a (Artikel 2a und 3) der **Verordnung des Rates** zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 **über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (VÜD)**,
- Artikel 3 der **Verordnung des EP und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum**,
- Artikel 4(7), 5(3), 6, 7 und 14 **Verordnung des EP und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte**,
- und Artikel 6 der **Verordnung des EP und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum**.

Zentrale Bestimmung zur Mitwirkung der nationalen Parlamente und der Sozialpartner an den Verfahren des Europäischen Semesters ist Erwägungsgrund 16 der Verordnung des EP und des Rates **zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken:**

*„Im Einklang mit den rechtlichen und politischen Regelungen in jedem Mitgliedstaat sollten die nationalen Parlamente umfassend in das Europäische Semester und die **Erstellung der Stabilitätsprogramme**, der **Konvergenzprogramme** sowie der **nationalen Reformprogramme** eingebunden werden, um die **Transparenz** der sowie die **Eigenverantwortung** und die **Rechenschaftspflicht** für die getroffenen Entscheidungen zu steigern. Gegebenenfalls sollten der Wirtschafts- und Finanzausschuss, der Ausschuss für Wirtschaftspolitik, der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Sozialschutz im Rahmen des Europäischen Semesters konsultiert werden. Die maßgeblichen Beteiligten, **insbesondere die Sozialpartner**, sollten im Rahmen des Europäischen Semesters gegebenenfalls bei der Erörterung der zentralen politischen Fragen gemäß den Bestimmungen des AEUV und den nationalen rechtlichen und politischen Regelungen eingebunden werden.“*

Gleichwohl wird diese Bestimmung nicht analog zu den auf das EP bezogenen, rechtswirksamen Verordnungsbestimmungen weiter ausgeführt, so dass das konkrete Ausmaß

der nationalparlamentarischen Mitwirkung am Europäischen Semester ausschließlich von den mitgliedstaatlich geltenden Regeln und Verfahren abhängt.

Spezifischere Konsultations- und Informationsrechte der nationalen Parlamente sieht die Verordnung des EP und des Rat über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet in Erwägungsgrund 9 vor, ohne dies jedoch in Artikel 6 weiter auszuführen. Dort ist im Hinblick auf den wirtschaftspolitischen Dialog allein das EP genannt. Eine vergleichbare Schieflage ist bei der Verordnung des EP und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte festzustellen. Auch hier werden die nationalen Parlamente in Erwägungsgrund 5 gleichrangig neben dem EP als Partner im wirtschaftspolitischen Dialog genannt. Darüber hinaus führt Erwägung 25 weiter aus, dass Rat und Kommission bei der Anwendung der Verordnung *„die Rolle der nationalen Parlamente und der Sozialpartner sowie Unterschiede bei den nationalen Systemen — beispielsweise den Systemen für die Lohnbildung — uneingeschränkt achten“* sollten. In den rechtswirksamen Einzelbestimmungen der Verordnung bleiben dann allerdings entsprechende Verweise auf die nationalen Parlamente und die Sozialpartner aus.

In der Summe besteht die EP-Beteiligung somit aus weitgehenden Unterrichts-, Aussprache-, Anhörungs- und Beschlussrechten, die die Kompetenzen und Rechenschaftspflicht der EU-Kommission gegenüber dem EP unangetastet lassen. Definitive Beschlussrechte obliegen dem Rat.

Dagegen ist die Mitwirkung der nationalen Parlamente

- **allein auf unilaterale Interaktionskontexte zwischen mitgliedstaatlicher Regierung und mitgliedstaatlichem Parlament beschränkt,**
- **fokussiert auf die Aspekte der Transparenz, der Eigenverantwortung und der Rechenschaftspflicht**
- **ohne jeden Bezugsrahmen zum europäischen Verhandlungs- und Entscheidungskontext.**

Die Mitwirkung der Sozialpartner an den Prozessen des Europäischen Semesters erfolgt supranational über den Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU. Hiermit vergleichbare Einrichtungen bestehen in Irland, Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Spanien, Portugal, Frankreich, Italien, Polen, Finnland, Rumänien, Ungarn, Tschechien, Bulgarien, Griechenland, Slowenien und Kroatien. In Deutschland und den anderen Staaten, die nicht über sozialpartnerschaftliche Konsultationsgremien verfügen, hängt die effektive Beteiligung der Sozialpartner von informellen Konsultations- und Konzertationsverfahren ab.

Eine frühzeitige und für alle Sozialpartner befriedigende Mitwirkung an den einzelnen Phasen des Europäischen Semesters wäre möglich:

- **Auf supranationaler Ebene durch den EWSA im Verbund mit den mitgliedstaatlichen WSA in den frühen Phasen der Bewertung und Programmierung seitens der EU-Kommission.**
- **Auf mitgliedstaatlicher Ebene durch nationale WSA oder aber durch die Parlamente im Vorfeld nationalparlamentarischer Beratungssequenzen in Form öffentlicher Anhörungen.**

Zukunft der parlamentarischen Mitwirkung in der WWU

Sowohl das akute Krisenmanagement als auch die Regeln zum Europäischen Semester und die mittelfristig angelegten Reformkonzepte für eine Weiterentwicklung der WWU stossen an demokratiepolitische Grenzen. Rettungsmechanismen im **EFSF und ESM** haben potentiell weitreichende budgetpolitische Konsequenzen für die Mitgliedstaaten. Die in diesem Zusammenhang erfolgten **Interventionen greifen in nationale Budget- und Reformentscheidungen ein und untergraben insbesondere in den „Programmländern“ die nationale politische Souveränität:**

- Es kommt zu einem Input-Legitimationsdefizit, wenn sich betroffene Regierungen zu den im Rahmen der Rettungsschirme erlassenen Empfehlungen und von der Troika aus Kommission, EZB und IWF erlassenen Auflagen regelkonform verhalten, da sie wirtschafts- oder haushaltspolitische Entscheidungen implementieren (müssen), die massiv in die nationalparlamentarischen Zuständigkeiten eingreifen. Abstimmungs- und Kontrollmechanismen der europäisch-intergouvernementalen Ebene unterliegen dabei keiner eigenständigen demokratisch-parlamentarischen Verantwortungskette.
- Es kommt zu einem Output-Legitimationsdefizit auf EU-Ebene, wenn sich Regierungen dagegen regelavers zu den Unterstützungskonditionen verhalten, da sie dann die Glaubwürdigkeit des gesamten EU-Systems und seiner intergouvernementalen Regelwerke unterminieren.

Weder das EP noch die nationalen Parlamente verfügen gegenwärtig über einen einheitlichen oder interparlamentarisch koordinierten, sanktionsbewährten Kontrollmechanismus gegenüber den exekutiven Entscheidungsträgern des Europäischen Rates, seines Präsidenten und der Euro-Gruppe. Erschwert wird die demokratische Rückbindung dabei auch dadurch, dass der Europäische Rat – der entsprechend des Lissabonner Vertrages explizit „nicht gesetzgeberisch tätig wird“ (Artikel 15(1) EUV) - seinen Präsidenten immer häufiger mit der Vorlage von Vorschlägen beauftragt und hierbei das Initiativmonopol der Kommission offensiv in Frage stellt. Das EP soll zwar über die Ergebnisse der Eurogipfel informiert werden, bleibt aber in vielen zentralen Fragen Beobachter. Das Demokratiedefizit wird dabei auch nicht über die nationalen Parlamente kompensiert, da es nur den wenigsten, zahlenmäßig großen und über entsprechende intraparlamentarische Koordinations- und Weisungsstrukturen verfügenden Parlamenten gelingt, Unterrichtungspflichten ihrer Staats- und Regierungschefs effektiv durchzusetzen.

Lösungsansätze zur Reform der WWU sollten daher immer das im EUV niedergelegte Demokratieprinzip im Auge behalten und auf die Behebung des Demokratiedefizits der WWU abzielen. Folgerichtig wäre an eine Überführung der parlamentsschwachen Entscheidungsprozeduren in das OGV und die Stärkung der nationalparlamentarischen Kontrollrechte zu denken.

Unionsprinzip und WWU

Reformen der WWU müssen sich an den Grundregeln zu den interinstitutionellen Beziehungen des EU-Systems orientieren. Organrechte und -pflichten ergeben sich hierbei aus den vertraglich gesetzten Aufgaben- und Funktionszuschreibungen: So sind nach Artikel 10(2) EUV im Europäischen Parlament die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar vertreten. Besondere, funktions- oder politikbereichsspezifische, parlamentarische „Ausgründungen“ stehen diesem Prinzip entgegen. Die Abgeordneten vertreten weder ihre

Mitgliedstaaten noch die in den Mitgliedstaaten zusammengefassten Bürgergesellschaften oder bestimmte, durch Formen der verstärkten Zusammenarbeit etablierte Gruppenschaften. Denn diese sind entsprechend dem Loyalitäts- und dem Unionsprinzip auf die Unionsziele verpflichtet und dürfen im gegenwärtigen Vertragsrahmen keine eigenständigen, vor allem entscheidungsmächtige Subsysteme innerhalb der EU ausbilden.

Ausblick: Demokratische Legitimität und Handlungsfähigkeit in einer reformierten WWU

Aufgrund der doppelt bzw. dualen Legitimation der EU geht es bei der Reform der WWU darum, parlamentarische Mitwirkungschancen zu erschließen, die es beiden parlamentarischen Ebenen des EU-Systems – der europäischen und der nationalen – erlauben, das Handlungs- und Steuerungssystem der WWU zu demokratisieren, hierbei die innere und äußere Handlungsfähigkeit der Union zu verbessern, europäisch behandelte Problemlagen effizient zu verhandeln, effektiv zu lösen und für die BürgerInnen in ihrer Eigenschaft als Adressaten und „Endnutzer“ europäischen Rechts nachvollziehbar umzusetzen. Das System der WWU und ihrer Subsysteme in Gestalt der Eurozone, des Fiskalpakts, und des ESM steht somit vor einer dreifach gelagerten, demokratisch-legitimatorischen Herausforderung:

- Erstens müssen Reformen am vorhandenen Systemgefüge demokratisch und im Einvernehmen mit den europäischen und nationalen, rechtlichen Voraussetzungen legitimiert werden. Auszugehen ist hierbei nicht nur von langwierigen Parlamentsverfahren, sondern auch von nationalen Referenden und Klagen vor Verfassungsgerichten mit entsprechenden Folgewirkungen auf die Ratifikationsverfahren.
- Zweitens müssen neue Handlungskompetenzen der EU bzw. eines in Beziehung zur EU gesetzten Subsystems so ausgestaltet werden, dass sie auch in ihrer Anwendung den demokratiepolitischen Grundprinzipien der EU genügen.
- Und drittens sollten neue Handlungskompetenzen auch effektiv ein- und durchsetzbar sein, ohne vom Gutdünken einzelner Mitgliedstaaten abhängig zu sein.

Das Gros der in der Debatte bereits geäußerten Lösungsansätze zur Behebung des Demokratiedefizits der WWU zielt auf die Überführung der parlamentsschwachen Entscheidungsprozeduren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (OGV) und die Stärkung der nationalparlamentarischen Kontrollrechte ab. Im AEUV sind zur Verwirklichung des integrierten Finanzrahmens und des integrierten wirtschaftspolitischen Rahmens das besondere Gesetzgebungsverfahren oder aber Ratsentscheidungsverfahren ohne jedwede Beteiligung des EP vorgesehen. Das daraus resultierende demokratisch-parlamentarische Defizit könnte über drei Wege reduziert werden:

1. Über das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 (7) UAbs. 2 EUV könnte der Europäische Rat einstimmig und nach Zustimmung des EP das besondere Gesetzgebungsverfahren durch das OGV ersetzen. Vor einem solchen Beschluss müssen die nationalen Parlamente hierüber unterrichtet werden. Wird der Änderungsvorschlag auch nur von einem nationalen Parlament abgelehnt, ist diese Reformvariante gescheitert. Anwendung finden könnte diese Option auf die Artikel 113 und 115 AEUV zur Steuerharmonisierung sowie Artikel 127(6) AEUV zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB und Artikel 129(4) AEUV zur Änderung der Satzungen von ESZB und EZB. Analog wäre auch das besondere Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 126(14) AEUV zum Defizitverfahren und zur Änderung der Referenzwerte in das OGV zu überführen.

2. Alternativ wäre der Übergang zum OGV im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage von Artikel 333(2) AEUV möglich. Hierbei würden die an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten einstimmig beschließen, Rechtsakte in der verstärkten Zusammenarbeit nach dem OGV zu beschließen. Anwendung finden könnte diese Option auf Artikel 113 und Artikel 115 AEUV für die Steuerrechtsharmonisierung. Ausgeschlossen wären dagegen die Artikel 126(14) AEUV zum Defizitverfahren und zur Änderung der Referenzwerte, Artikel 127(6) AEUV zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB und Artikel 129(4) AEUV zur Änderung der ESZB- und EZB-Satzung, weil diese Handlungsgrundlagen dem Einstimmigkeitsvorbehalt aller 27 Mitgliedstaaten unterliegen.
3. Die dritte Alternative bestünde darin, EP-Rechte nicht durch eine Änderung der Rechtsgrundlagen, sondern in Revisionen bereits erlassener Sekundärrechtsakte selbst vorzunehmen. So könnten die Mitwirkungsrechte des EP z.B. in der Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben der Bankenaufsicht auf die EZB nach Artikel 127(6) AEUV in Richtung des OGV angehoben werden.

Im Gegenzug zur Stärkung des EP werden Beschränkungen des EP-Status und dessen effektive Spaltung ins Spiel gebracht, die über die Schaffung einer Euro-Kammer bestehend aus Delegationen nationaler Parlamentarier⁴ bis hin zur Gründung eines Euro-Parlaments reichen, das sich je zur Hälfte aus EP- und nationalen Abgeordneten zusammensetzen soll.⁵ Hiermit wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob bei Rechtsakten, die nur die Euro-Staaten betreffen, das EP oder eine andere Institution gesetzgeberisch tätig werden soll.

Die von Joschka Fischer vorgeschlagene Euro-Kammer sieht ein Gremium entsandter nationaler Parlamentarier vor, die eine neue „Regierung der Eurozone“, bestehend aus den jeweiligen nationalen Staats- und Regierungschefs, zunächst beratend (bei Beibehaltung der Entscheidungskompetenz der nationalen Parlamente), und später dann, auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen Vertrages, effektiv parlamentarisch kontrolliert.⁶ Ein derartiges Gremium, das sich auf europäischer Ebene ausschließlich aus nationalen Parlamentariern zusammensetzen sollte, würde einen Rückschritt zum Doppelmandat bedeuten, mit dem die Abgeordneten des EP bis zur ersten Direktwahl von 1979 leben mussten. Diese Kammer dürfte aufgrund einer nicht zu unterschätzenden Überlastung nationaler Parlamentarier durch volle doppelte Mandatsausübung praktisch nicht durchführbar sein. Schließlich haben bereits heute die Europaparlamentarier erhebliche Schwierigkeiten, ihre Präsenz an drei Orten (Brüssel, Straßburg und im Heimatwahlkreis) zufriedenstellend zu gewährleisten. Käme hierzu noch ein volles Mandat im nationalen Parlament, wären die Grenzen der Machbarkeit eindeutig überschritten. Selbst bei einer klaren Begrenzung der Aufgaben und Befugnisse einer Euro-Kammer käme es zu Überschneidungen in den Aufgabenbereichen mit anderen parlamentarischen Organen: Denn schließlich wäre nicht nur gegenüber dem Europäischen Parlament, sondern auch gegenüber den nationalen Parlamenten erneut zu definieren, welche Aufgaben die verschiedenen parlamentarischen Organe und ihre Mitglieder zu welchem Zeitpunkt gegenüber welcher nationalen oder europäischen Institution wahrzunehmen hätten. Sollten die nationalen Parlamente beispielsweise auf eine eigenständige Prüfung der EU/Euro-Zonen-Vorlagen verzichten? Oder wären sie dazu berufen, „ihren“ Vertretern in der Kammer bindende Abstimmungsmandate zu erteilen? Kurz: Die Euro-Kammer liefe praktisch auf eine parlamentarische Versammlung hinaus, die aufgrund des Wahlmodus und der hieraus resultierenden Legitimationskette mitgliedstaatlicher Abgeordneter im vorhandenen

⁴ Vgl. Joschka Fischer, Vergesst diese EU, Die Zeit 46/2011.

⁵ Vgl. Michael Roth, Der Euro braucht ein Parlament, <http://michaelroth.eu/de/detail.php?rubric=EUROPA&nr=2135>.

⁶ Vgl. Joschka Fischer: Die Vereinigten Staaten von Europa, Project Syndicate, 27. Oktober 2011.

Institutionengefüge die Entscheidungsstrukturen und -prozesse des Ministerrates potentiell parlamentarisiert, inhaltlich aber doch nur dupliziert. Die gegenwärtig fehlende, aus dem Unionsinteresse abgeleitete, demokratisch-parlamentarische Ausbalancierung des Ministerrates, würde eine solche Kammer allerdings nicht kompensieren können.

Die von Michael Roth vorgetragene Idee des Euro-Parlaments wirft die Frage auf, wie die Legitimität von Entscheidungen dieses Euro-Parlaments gegenüber den nationalen Parlamenten durch eine 150 Personen starke Kohorte, die sich aus nationalen Parlamentariern zusammensetzt, gestärkt werden sollte: Wenn sich das Euro-Parlament nicht nur personell, sondern auch qualitativ vom Ministerrat unterscheidet, müßte die Parteienvielfalt in den Mitgliedstaaten effektiv widerspiegelt werden und die nationalparlamentarische Kohorte idealerweise in parteipolitischen Fraktionen agieren. Wenn man dann aber gleichzeitig die Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten berücksichtigen muss – und nur dann würde ein Euro-Parlament den Vorgaben des BVerfG zum Demokratieprinzip standhalten –, wäre ein Euro-Parlament mit 150 mitgliedstaatlichen Parlamentsdelegierten sicher zu klein.

Der Präsident des Europäischen Rates, Vertreter der deutschen Bundesregierung und einige der von Außenminister Westerwelle in der sogenannten „Zukunftsgruppe“ versammelten Außenminister stellen die Idee der Begrenzung der abstimmungsberechtigten Europaabgeordneten auf die Abgeordneten aus den Euro-Mitgliedstaaten zur Diskussion. Gegen dieses Konzept spricht, dass das EP nach Artikel 14 EUV die Vertretung der Unionsbürger und nicht der Mitgliedstaaten ist. Seinen unmittelbaren Niederschlag findet dies im Europawahlrecht, nach dem die jede/r Unionsbürger/in unabhängig von der Staatsangehörigkeit im Land des jeweiligen Wohnsitzes ausüben kann. Und innerhalb des Parlaments handeln die Europaabgeordneten – im Übrigen seit 1952! - in politischen Fraktionen und führen ihre Beratungen dementsprechend nicht entlang mitgliedstaatlicher Interessenlagen, sondern entsprechend des Wählerauftrags im Unionsinteresse. Die Idee der Ausgründung eines Euro-Zonen-Parlaments im EP steht schließlich der Konstruktion der Währungsunion selbst entgegen. Der Euro ist die Währung der Union und nicht der Euro-Zone. Mit Ausnahme Großbritanniens und Dänemarks, für die seit 1993 ein Opting-Out gilt, sowie Schwedens, das seit einem Referendum nicht am Wechselkursmechanismus teilnimmt, sind alle EU-Staaten auf die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion verpflichtet. Insofern wird auch jede Form der Rechtsetzung, die auf den Euro-Raum abzielt, immer im Unionsinteresse wahrgenommen. Die Realisierung des Ausgründungsvorschlags hätte außerdem massive Konsequenzen für den inneren Zusammenhalt des EP. Denn von der Qualifizierung des Abstimmungsrechts wären alle Abgeordneten unabhängig davon betroffen, ob sie als Abstimmungsberechtigte einer Fraktion angehören, die sich für oder gegen die Teilnahme „ihres“ Mitgliedstaates an der Währungsunion ausspricht. WWU-Befürworter in Dänemark, Schweden oder Großbritannien würden für die Haltung ihrer Regierungen unabhängig von ihrem in den Europawahlen bestätigten, politischen Mandat bestraft; WWU-Gegner aus den Eurozonen-Staaten dagegen in besonderer Weise begünstigt. Die derart gestaltete Diskriminierung der Abgeordneten hätte wahrscheinlich Sanktionen und Kompensationsgeschäfte innerhalb der Parlamentsfraktionen zur Folge induzieren, die sich massiv auf die Entscheidungspräferenzen zu Politikbereichen jenseits der WWU auswirken würden. Die Protagonisten des Diskriminierungsvorschlags sind also gefragt, ob und ggf. wie sie die vom Bundesverfassungsgericht 1979 definierte „Integrationsfunktion“⁷ des EP

⁷ Vgl. BVerfGE 51, 222: Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Mai 1979 -- 2 BvR 193, 197/79 -- in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde 1. - 2 BvR 193/79 -, 2. - BvR 197/79 - gegen § 2 Abs. 6 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des EP aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz - EuWG) vom 16. Juni 1978 (BGBl. I S. 709), Rz. 69.

aufrechterhalten wollen, oder ob und warum sie es darauf anlegen, über den Hebel der Parlamentsspaltung einen Keil in die EU zu treiben, der langfristig auf die Sezession der Euro-Zone von der EU hinausläuft.

Der deutsche Bundestagsabgeordnete Manuel Sarrazin hat dagegen vorgeschlagen, im EP analog zu Artikel 45(2) GG einen seiner Ausschüsse zu ermächtigen, in bestimmten, die Euro-Zone betreffenden Fragen plenareretzende Beschlüsse zu fassen und diesen Ausschuss als parlamentarisches Kontrollgremium mit besonderen Informationsrechten für die Ratsverfahren zur WWU einzusetzen, bei denen schnelle oder vertrauliche Zusammenarbeit erforderlich ist.⁸ Anstelle einer Qualifizierung und damit einhergehenden Diskriminierung der Abgeordneten aus Gründen ihrer Staatsangehörigkeit schlägt Sarrazin somit vor, dass das EP im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie für eine angemessene Präsenz von Abgeordneten aus den Euro-Staaten Sorge trägt. Diese von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 28. November 2012 aufgenommene Idee⁹ anerkennt die besondere Integrationsfunktion des EP an der Schnittstelle zwischen Gesamt-EU, selbsternanntem Gravitationszentrum und den an bestimmten Politikfeldern nicht teilnehmenden Staaten. Tatsächlich verfügt das EP über ausreichende Instrumente zur Verhinderung von wie auch immer gearteten „Anti-Euro-Fraktionen“. Im Rahmen des Selbstorganisationsrechts könnte diese Möglichkeit effektiv unterbunden werden, ohne den Abgeordneten aus den „Nicht-Euro-Staaten“ die Mitwirkung an den Debatten und Beschlüssen über die Umsetzung und Fortentwicklung der WWU zu verwehren. Denkbar wäre z.B. die Anhebung der Schwellen für die Anerkennung des Fraktionsstatus im EP. Wären zur Bildung einer Fraktion mindestens 28 (statt bislang 25) Mitglieder erforderlich, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden, und würde das Parlament diese Regel durch ein Kriterium für die Fraktionsbildungsfähigkeit ergänzen (z.B. mindestens drei Abgeordnete zur Bildung einer Fraktionslandesgruppe), wären der Fraktionsbildung wie im Falle der ECR deutliche Riegel vorgeschoben.

Nationale Parlamente und WWU

Die von Sarrazin und der Kommission vorgetragene Idee blendet allerdings das eingangs dargelegte, parlamentarische Demokratiedefizit der nationalen Parlamente aus. Letztlich eröffnet hier der Fiskalpakt eine Möglichkeit zur Problembekämpfung. Denn in Artikel 13 des Fiskalpakts werden beide Parlamentsebenen ermächtigt, über die Struktur, Organisation und Durchführung einer „Konferenz von Vertretern der zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments und von Vertretern der zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente“ zu bestimmen. Der Abgeordnete der französischen Nationalversammlung Christophe Caresche hat hierzu im September 2012 erste Überlegungen angestellt.¹⁰ Nach seinen Vorstellungen sollte die Konferenz zur effektiven, kontrollierenden Begleitung der Umsetzungsmaßnahmen des Fiskalpakts mindestens zweimal jährlich tagen: Im Frühsommer sollten die bis April seitens der Mitgliedstaaten vorzulegenden Stabilitäts- und hierauf bezogenen Reformprogramme diskutiert werden; im Herbst stünden dann die bis Oktober der

⁸ Vgl. Manuel Sarrazin: Für eine demokratische Wirtschaftsregierung für die EU der 27, 23. Oktober 2012, <http://www.manuelsarrazin.de/meinung/23-10-2012/f%C3%BCr-eine-demokratische-wirtschaftsregierung-f%C3%BCr-die-eu-der-27>.

⁹ Vgl. Europäische Kommission: Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, COM(2012) 777 final, 28. November 2012, S. 42 und 44.

¹⁰ Rapport d'Information par Christophe Caresche, déposé par la Commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi de ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, Paris, 25. September 2012 ; http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i0202.asp#P647_122413.

Kommission vorzulegenden, nationalen Haushaltsentwürfe zur Debatte. In beiden Sitzungen ginge es in erster Linie um den gegenseitigen, Informationsaustausch und die gemeinsame Erörterung der fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekte der mitgliedstaatlichen Haushalte. Ideal gesetztes Ziel wären dabei gemeinsam von EP und nationalen Parlamenten angenommene, an die EU-Organe gerichtete Stellungnahmen. Caresche empfiehlt weiter, aus der Mitte dieser Konferenz einen gemeinsamen Ausschuss zu bilden, der sich aus Mitgliedern des EP und derjenigen nationalen Parlamente zusammensetzen sollte, deren Staaten die Euro als Währung angenommen haben. Dieser gemeinsame Ausschuss sollte sich mit « toutes les questions spécifiques à la gouvernance de la zone euro, allant des enjeux liés à l'harmonisation fiscale au suivi des procédures renforcées de correction des déficits excessifs » befassen dürfen. Darüber hinaus wäre alleine dieser Ausschuss befugt, über Fragen im Kontext des ESM zu beraten, da es sich hierbei ausschließlich um Finanzbeiträge und Garantien der Euro-Staaten handelt. Konkret: „[...] Il serait en effet cohérent que la Commission spéciale soit préalablement informée de toutes les propositions visant à créer un programme d'aide financière et de tous les projets de modification des protocoles d'accord correspondants. Elle pourrait dans cette logique être également saisie des décisions de l'Eurogroupe visant à autoriser le versement d'une tranche d'aide dans le cadre de ces programmes. »¹¹ Zur Zusammensetzung dieses Ausschusses schlägt Caresche eine analoge Verteilung zur „Interparliamentary Conference for the CFSP and the CSDP“ vor: In diesem Feld konnten sich das EP und die nationalen Parlamente Ende April 2012 auf die Struktur- und Verfahrensfragen einigen.¹² Hier einigten sich die Parlamentspräsidenten darauf, dass die nationalen Parlamente je sechs und das EP 16 Delegierte in die Konferenz entsenden, die Parlamente der in der NATO zusammengeschlossenen Staaten sowie die Drittstaaten mit Beitrittskandidatenstatus zur EU mit jeweils 4 Beobachtern vertreten sind.¹³ Dementsprechend wäre für die von Caresche vorgeschlagene, interparlamentarische Konferenz denkbar, dass jedes mitgliedstaatliche Parlament der Eurozone sechs und das EP 16 voll rede- und stimmberechtigte Abgeordnete entsenden, die die Parlamente der „Pre-Ins“ mit jeweils 6 rede-, aber nicht stimmberechtigten Abgeordneten und die Parlamente des Vereinigten Königreichs, Dänemarks und Schwedens mit jeweils 4 Beobachtern vertreten wären.

Im Hinblick auf die physische „Verortung“ der interparlamentarischen Konferenz und ihres Ausschusses sowie zur verstärkten Mitwirkung der Sozialpartner wäre schließlich denkbar, den gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU (WSA) entsprechend umzugestalten. Da die derzeit im WSA vertretenen Gruppen schlagkräftige Einzelvertretungen zur Beeinflussung der EU-Organe eingerichtet haben, könnten in einer interparlamentarischen Konferenz die Ausschussvorsitzenden und deren Stellvertreter der Wirtschafts-, Haushalts-, Finanz- und Sozial-, Arbeitsmarkt-, und Beschäftigungsausschüsse der nationalen Parlamente, ihre Pendants aus dem EP und Repräsentanten der organisierten Zivilgesellschaft regelmäßig und unter Rückgriff auf eine funktionsfähige, personell und finanziell voll ausgestattete Verwaltung zusammenkommen, um zu den Koordinierungszyklen der OMK oder des Europäischen Semesters zu beraten. Analog zum „Früherkennungsmechanismus“ der Subsidiaritätskontrolle wäre hierbei eine besondere Form der kollektiven „ersten Lesung“ von Maßnahme- und Berichtsentwürfen denkbar, die es den

¹¹ Ebenda., S. 67.

¹² Vgl. Presidency Conclusions of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments, Warsaw, 20 – 21 April 2012.

¹³ Vgl. Inter-Parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), Nicosia, 9-10 September 2012: Rules of Procedure of the Interparliamentary Conference for the CFSP and the CSDP, <http://www.cyparliament2012.eu/easyconsole.cfm/id/349>.

Vertretern der nationalen Parlamente erlauben könnte, befreit von den Zwängen der nationalen Politik transnationale, europäische Perspektiven zur WWU zu entwickeln. Stellungnahmen dieser interparlamentarischen Konferenz würden ab Erreichen einer vorab bestimmten Quote (von Einsprüchen, Änderungsanträgen an Entwürfen etc.) automatisch – entsprechend dem System der gelben und orangenen Karten in der Subsidiaritätskontrolle – den weiteren Beratungs- und Entscheidungsprozess der EU-Organe beeinflussen.

Welche Handlungsebenen und in welchen Bereichen der WWU eine verstärkte Mitwirkung der Parlamente sinnvoll und praktikabel erscheint, muss entsprechend der Funktionskataloge der Parlamente abgewogen werden. Beide Parlamentsebenen nehmen ihre Mitwirkungsfunktionen im Kontext eines hochdifferenzierten Systems der interinstitutionellen ‚checks and balances‘ wahr; die hierauf gründenden Legitimationskulissen parlamentarischer Mitgestaltung am Zustandekommen europäischen Sekundärrechts sind bei der Zuordnung bzw. Neuordnung parlamentarischer Aufgaben genauso zu würdigen wie die Bedingungen einer Reform der EU.

Die bereits vorhandenen Kooperationsgremien der nationalen Parlamente und des EP sind besonders herausgefordert, um sachlich überzeugende Argumente zur Definition der Wesensmerkmale einer die Autonomie der Mitgliedstaaten schonenden Mehrebenendemokratie im Hinblick auf die WWU mit parlamentarischer Vorzeichen ins Feld zu führen, von denen die Staats- und Regierungschefs nur noch zu hohen Kosten abweichen können. Dies setzt die gegenseitige Anerkennung parlamentarischer Einflüssebenen sowie die gegenüber den Bürgern zu explizierende Einsicht in die Leistungsfähigkeit und die Grenzen parlamentarischer Einflussnahme voraus. Auch das reformierte WWU-System wird seine Legitimationsquellen sowohl aus dem EP als auch aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten beziehen. Daher bleibt die Stärkung der Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente auch künftig vor allem auf die Tätigkeit des Ministerrats und seiner spezifischen, institutionellen „Ausschnitte“ aus der WWU konzentriert.

Wer nicht nur rhetorisch dafür einsteht, die Unionsorgane und deren demokratische Legitimation auch künftig stärken zu wollen, sollte dafür Sorge tragen, dass Avantgardedynamiken supranationale Politikentscheidungen der EU nicht behindern, sondern unterstützen und befördern, um die institutionelle und normative „Unionstreue“ der Staaten und Bürgergesellschaften Europas zu sichern, und um der strukturellen Antagonisierung verschiedener Staatengruppen unter dem Vorzeichen der Gegenüberstellung von Unions- und Gemeinschaftsmethode zu begegnen.

The European Semester for economic policy coordination and the future work of the COCOP-FC (according to Caresche 2012)



