

Institut für Politikwissenschaft

Univ. Prof. Dr. Andreas Maurer, Dipl.Pol., D.E.E.A.  
Professor für Politikwissenschaft und Europäische Integration  
Jean Monnet Chair for EU Integration Studies  
andreas.maurer@uibk.ac.at

Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie  
Innsbruck School of Political Science and Sociology



(Universitätsstraße 15, A 6020 INNSBRUCK)

## **Anhörung im Europaausschuss des Deutschen Bundestages, 2. November 2015**

### **Stellungnahme zum Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“**

Die Banken-, Finanz-, Schulden- und Wirtschaftskrise der EU hat die Diskussion um die Reform der politischen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion maßgeblich beschleunigt. Zu beobachten ist hierbei eine Konzentration der bereits beschlossenen und in der Diskussion befindlichen Reformen auf Fragen des Verhältnisses zwischen Währungs- und Fiskalpolitik. Eine über Austeritätspolitik hinausgehende Revision der wirtschafts- und damit auch der arbeitsmarkt-, sozial- und beschäftigungspolitischen Instrumente der EU gerät hierbei ins Hintertreffen. Das Krisenmanagement war bisher vor allem technokratisch, exekutivlastig und intergouvernemental geprägt und induziert damit tiefgreifende integrationspolitische und demokratiepolitische Probleme.

Die Wirtschaftskrise der Eurozone induziert tiefe Risse zwischen den Staaten und Bürgern der EU (Beck 2012): Nord gegen Süd, „Geber“ gegen „Nehmer“, Realwirtschaft gegen Finanzindustrie. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wird deutlich, dass **die 1993 normierte Asymmetrie zwischen supranationaler Währungsunion und intergouvernementaler Wirtschaftskoordination an ihre Grenzen stößt, wenn Marktteilnehmer den Hebel an ganze Volkswirtschaften setzen und diese gegeneinander ausspielen**. Hielten die vertragsändernden Regierungskonferenzen der letzten zwei Jahrzehnte explizit an der gewollten Unwucht der WWU fest, wird seit 2009 das zuvor von Regierungen und vertragsratifizierenden Parlamenten selbst auferlegte Moratorium hinsichtlich der Revision der wirtschafts- und fiskalpolitischen Bestimmungen hinterfragt. Der Bericht der Präsidenten verengt jedoch den Blick auf die Vertiefung der WWU durch ihre Ergänzung in Form einer Banken-, Fiskal-, und Finanzunion. Eine Wirtschaftsunion also logische Ergänzung des Binnenmarkts müsste sämtliche wirtschaftspolitischen Kooperations- und Integrationsfelder im Rahmen eines Konvergenzprogramms analog zur Währungsunion entwerfen.

### **Konturen einer demokratischen WWU**

Die Wirtschaftskrise offenbart die Anfälligkeit des wirtschaftspolitischen Politikfelds für Schocks, Finanz- und Spekulationsblasen und die immer weiter auseinanderklaffende Schere zwischen den Volkswirtschaften der EU. Über Reformen wie das „Six-Pack“<sup>1</sup>, den permanenten Rettungsschirm ESM und den Fiskalpakt hinaus diskutieren die Mitgliedstaaten und EU-Organe daher auch, wie die WWU institutionell, prozedural und materiell ausbalanciert werden kann, um die Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitiken an das Integrationsniveau der vergemeinschafteten Währungspolitik heranzuführen.

<sup>1</sup> Das Six-Pack umfasst die Verordnung Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:DE:PDF>, die Verordnung Nr. 1174/2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:DE:PDF>, die Verordnung Nr. 1175/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:DE:PDF>, die Verordnung Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:DE:PDF>, die Verordnung Nr. 1177/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:DE:PDF>, und die Richtlinie Nr. 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:DE:PDF>.

**Um die Asymmetrie zwischen Wirtschafts- und Währungspolitik auszugleichen, müsste eine umfassende Reform der WWU die Änderung der fiskal-, wirtschafts-, und sozialpolitischen Funktionen von EU, Eurozone und Mitgliedstaaten umfassen.** Reformbausteine bestünden dabei aus den latenten Konfliktlinien zur Frage der funktionalen Eingriffstiefe und Durchschlagskraft der damit einhergehenden Souveränitätsbeschränkungen, zur Frage des territorial-organisationellen Zuschnitts im Hinblick auf das Verhältnis der Gesamt-EU zur heutigen und zur künftigen Eurozone sowie zu Großbritannien, Dänemark und Schweden, und zur demokratischen, parlamentarischen Legitimierung der politischen Umsetzungsentscheidungen.

Aus demokratiepolitischer Sicht – im Folgenden bewusst konzentriert auf die parlamentarische Dimension der Demokratie und des europäischen Demokratiedefizits – induziert die „Krise“ also nicht alleine Streit über die funktionale Reichweite und Dichte der Integration in den Bereichen der WWU, der Sozial-, Struktur- und Kohäsionspolitik. Denn erstens sind die nationalen Parlamente im Kontext der Krise an die Grenzen der ihnen real zur Verfügung stehenden Anreizstrukturen im Hinblick auf die Ausfüllung ihrer Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen gestoßen. Und zweitens beobachten wir einen leisen, aber kontinuierlichen Prozess der wiederholten Beschränkung oder offenen Hinterfragung der Europäischen Parlamentsrechte durch die Mitgliedstaaten und den Europäischen Rat: Zwar hat das Europäische Parlament die gesetzgeberischen Maßnahmen des Six- und Two-Pack<sup>2</sup> sowie zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus und dem damit zusammenhängenden bankenfinanzierten Abwicklungsfonds<sup>3</sup> auf dem Weg des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mitentschieden und –verantwortet. Dagegen stehen aber die weitgehende Ausgrenzung des Parlaments aus den intergouvernementalen Verträgen zur akuten Erstkonsolidierung der WWU (ESM und Fiskalpakt) und die komplette Ausschaltung des Parlaments bei allen Beschlüssen über die „Hilfs- und Rettungspakete“. Diese **„Re-Intergouvernementalisierung“ unionaler Spar- und die Haushaltsautonomie der Staaten massiv in Frage stellenden Politiken bildet die sichtbare Spitze eines sich verstetigenden Konfliktfelds zwischen dem EP und den Mitgliedstaaten.**

### **Ein Stufenplan ohne Steigung und Auftritt**

**Der im Sommer 2015 vorgelegte Bericht der fünf Präsidenten zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas** legt dar, auf welchem Weg die (WWU) vom 1. Juli 2015 an „vertieft“ und bis 2025 „vollendet“ werden soll. Hierzu schlagen die Präsidenten konkrete Maßnahmen im Rahmen eines Drei-Stufen-Modells vor, ohne deren Übergang von der Erfüllung vorab definierter Ziele abhängig zu machen. Insofern ist das, was als anspruchsvoller Stufenplan zur „Vollendung“ der WWU präsentiert wird, nichts weiter als eine lose, weithin unqualifizierte Abfolge verschiedener Reformmaßnahmen, bei der die einzelnen Reformbausteine unabhängig von ihrer zeitlichen Terminierung realisiert werden können. Während beispielsweise das seit 1993 im AEUV normierte Stufenmodell hin zur dritten Stufe der Währungsunion von der Erfüllung eindeutig fixierter Kriterien abhängt, begründet die „Roadmap“ der fünf Präsidenten die Abfolge der ins Auge gefassten Maßnahmen ausschließlich entlang der Frage, ob diese ohne (z.B. die Einführung des europäischen Einlagensicherungssystems) oder nur auf dem Wege „kleiner“ bis „großer“ Vertragsänderungen (z.B. die Schaffung eines Schatzamtes der Eurozone) erreicht werden können.

---

<sup>2</sup> Das Two-Pack umfasst die Verordnung über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind ([COM\(2011\)0819](#) – C7-0449/2011 – [2011/0385\(COD\)](#)) und die Verordnung über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet ([COM\(2011\)0821](#) – C7-0448/2011 – [2011/0386\(COD\)](#)).

<sup>3</sup> Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2013)0520 – C7-0223/2013 – 2013/0253(COD)); Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme (Neufassung) (05199/1/2014 – C7-0094/2014 – 2010/0207(COD)); Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 COM(2012)0280 – C7-0136/2012 – 2012/0150(COD)).

Die im Bericht der fünf Präsidenten vorgesehenen, drei Entwicklungsstufen sehen in **Stufe 1 (1. Juli 2015 - 30. Juni 2017)** Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der strukturellen Konvergenz, zur Schaffung einer Finanzunion, zur Haushaltspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten und in der Eurozone, in **Stufe 2** Maßnahmen zur verbindlicheren Gestaltung des Konvergenzprozesses und in **Stufe 3 (spätestens bis 2025)** eine vertiefte WWU vor, ohne hierbei die qualitativen Merkmale der letzten Stufe zu definieren.

### Stufenplan des Fünf-Präsidenten-Berichts

	Stufe 1 (bis 30.6.2017)	Stufe 2 (1.7.2017- ?)	Stufe 3 ( ? – 2025)
Wirtschaftsunion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euro-System nationaler Wettbewerbsräte</li> <li>• Stärkung des Verfahrens makroökonomischer Ungleichgewichte</li> <li>• Stärkere Berücksichtigung beschäftigungs- und sozialpolitischer Indikatoren</li> <li>• Revision des Europäischen Semesters</li> </ul>	Formalisierung des Konvergenzprozesses	
Finanzunion	Einrichtung des Europäischen Fiskalausschusses	--	
Fiskalunion	--	Schaffung einer Funktion zur makroökonomischen Stabilisierung der Eurozone	
„Demokratische Absicherung“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plenardebatten zum Europäischen Semester</li> <li>• Systematisierung des Austauschs zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten</li> <li>• Systematisierung der Einbeziehung der nationalen Parlamente und Sozialpartner vor der Vorlage der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme</li> </ul>		
Institutionelle Reformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Außenvertretung der Eurogruppe</li> <li>• Überführung der „Pakte“ in den EUV/AEUV-Rahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überführung des ESM-V in den EUV/AEUV-Rahmen</li> <li>• Schaffung eines Schatzamtes der Eurozone</li> </ul>	

### Die Reduzierung der Wirtschaftskoordination auf eine Spar- und Fiskalunion

Den Kern der Wirtschaftsreformpolitik bilden Koordinierungsverfahren, in denen es letztlich allein darum geht, die für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nach Auffassung einer Mehrheit der EU-Regierungen maßgeblichen nationalen Politiken enger und besser aufeinander abzustimmen. Der Politikstil greift auf Instrumente der offenen Methode der Koordinierung (OMK) nach Artikel 121 AEUV und Artikel 128 AEUV zurück, wie sie seit dem Amsterdamer Vertrag regelmäßig zur Anwendung kommen. Die beiden Vertragsartikel regeln dabei die Schrittfolge der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der EU. Durch das Europäische Semester wird ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht der mitgliedstaatlichen Wirtschaftsentwicklung eingeführt (Kunstein/Wessels 2011; Buti/Carnot 2012). Über das sogenannte „Two-Pack“ sind die Mitglieder der „Eurozone“ zudem verpflichtet, der Kommission ihre Haushaltsentwürfe für das Folgejahr bis zum 15. Oktober, in der Regel vor den Abstimmungen in den nationalen Parlamenten, zu übermitteln. Stellt die Kommission hierbei fest, dass ein Haushaltsentwurf nicht mit den im Europäischen Semester festgelegten, mittelfristigen Haushaltszielen vereinbar ist, kann sie dessen Abänderung verlangen. Über den „Euro-Plus-Pakt“ verpflichteten sich schließlich die 19 Euro-Staaten und vier weitere EU-Mitglieder (Bulgarien, Dänemark, 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 unterdessen

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. Durch diese Form der „Intergouvernementalisierung-durch-Differenzierung“ wird der einzelstaatliche Selbstregulierungsanspruch gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament unterstrichen, ohne jedoch einen kollektiv-transeuropäischen, demokratisch-parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsarm zu etablieren, der der Zusammenarbeit der Regierungen effektiv Paroli bieten könnte.

Der Bericht der fünf Präsidenten steht in der Tradition der Verengung auf Teilaspekte der Wirtschaftspolitik und ignoriert, dass die bisherige Anti-Krisenpolitik der EU einen **einseitigen Schwerpunkt auf die Kürzung von Staatsausgaben und Löhnen legt** und hiermit die wirtschaftliche Situation in Europa verschlechtert hat. Die konzeptionelle Basis der Präsidenten ist die aus meiner Sicht unvollständige Analyse, dass die Krise vor allem auf „unsolide“ Haushaltspolitik und zu hohe Lohnkosten in den „Krisenstaaten“ zurückzuführen sei. Es verwundert daher kaum, dass der Bericht nicht auf die Neuausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung entlang der im EUV und AEUV akkordierten Integrationsziele zielt, sondern weiter auf Austeritätspolitik, Lohnsenkungen und die Reduzierung der Sozialausgaben setzt. Darüber hinaus schreibt der Bericht die doppelte Asymmetrie der WWU fort: So bleibt z.B. unberücksichtigt, dass der Mechanismus gegen Makroökonomische Ungleichgewichte nur sanktionsbewehrte Obergrenzen, aber keine Untergrenzen für die Entwicklung der Lohn(stück)kosten etabliert und nach wie vor Leistungsbilanzdefizite schärfer geahndet werden sollen als Leistungsbilanzüberschüsse.

**Die von den Präsidenten vorgenommene Fokussierung der Wirtschaftspolitik auf strikte Budgetkonsolidierung und Strukturreformen zur Förderung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit beschränkt die Ursachenanalyse der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Aspekt aufgeblähter, überschuldeter Staaten und blendet damit aus, dass aufgeblähte und unregulierte Finanzmärkte ebenfalls einen merklichen Anteil an der Krise hatten und haben.**

Einzelne Elemente der ersten Stufe hat die Kommission bereits durch die Einrichtung eines „unabhängigen beratenden **Europäischen Fiskalausschusses**“ und die Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Einrichtung **nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit** im Euroraum realisiert. Letztere stoßen bei Gewerkschaften zu Recht auf Kritik: Denn schließlich sollen die „Wettbewerbsausschüsse“ in die mitgliedstaatlichen Lohnfindungsverfahren und -Institutionen eingreifen, indem sie vorab Stellungnahmen verfassen, die den „Tarifverhandlungen als Richtschnur zugrunde liegen“ sollen.<sup>4</sup> Ich stimme hierbei der Analyse des DGB zu, dass dieses Reformelement einen faktischen „Wettlauf nach unten bei den Löhnen institutionalisiert. Mit diesem System wird das Land mit der jeweils schlechtesten Lohnentwicklung zum Standard, an dem sich alle anderen orientieren sollen.“

Bemerkenswert ist schließlich, dass für die zweite Stufe – **Konvergenzprozess** – zwar die Wirtschafts- und Fiskalunion geschärft werden sollen, die notwendige Schaffung einer Nachhaltigkeits- und Sozialunion unter Ausnutzung der Anreizstrukturen des europäischen Primärrechts aber vollständig ausgeblendet wird. Zwar sprechen sich die Präsidenten dafür aus, dass „gemeinsame Standards für Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltung sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik“ geschaffen und eine „Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales“ erfolgen sollen. Doch bleiben die Vorschläge vage und konzentrieren sich

---

<sup>4</sup> Der Präsidentenbericht beruft sich in der Begründung dieses Vorschlags auf entsprechende Einrichtungen in den Niederlanden und Belgien. Anzumerken ist allerdings, dass der Lohnfindungsprozess in Belgien nicht wie von den Präsidenten behauptet, durch ein analog zu den vorgeschlagenen Wettbewerbsausschüssen strukturiertes Organ beeinflusst wird, sondern Gegenstand eines qua Gesetz geregelten Verfahrens ist, bei dem eine von den Sozialpartnern paritätisch besetzte „Zehnergruppe“ die Rahmendaten der in der Regel zweijährigen Tarifabschlüsse aushandelt. Die Regierung kann in diesen Prozess eingreifen, da seit 1996 Lohn- und Gehaltserhöhungen nicht über den vorhergesehenen Lohnsteigerungen in den Nachbarländern Belgiens liegen. Praktisch obliegt der belgischen Regierung somit eine Interventionsbefugnis in denjenigen Fällen, in denen sich die Tarifpartner nicht auf Rahmenabkommen innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenze einigen können.

auf die bisherigen Empfehlungen der Kommission im Zusammenhang mit dem Jahreswachstumsbericht und den länderspezifischen Empfehlungen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein als Diskussionsbeitrag gedachter Bericht, der keinerlei rechtsverbindliche Wirkungen entfaltet, nicht den Mut aufbringt, wenigstens den Faden des Grünbuchs zur europäischen Sozialpolitik von 1993 aufzunehmen und diesen in den Kontext einer reformierten WWU zu stellen. Ein auf 10 Jahre angelegter Plan zur Reform der WWU hätte sich unter der Überschrift der Wirtschaftsunion auch mit Fragen zur Bekämpfung von Sozialdumping und Sozialbetrug, zur Schaffung eines sozialen Fortschrittsprotokolls („Sozialabbaubremse“ als Gegengewicht zur im Fiskalpakt zementierten Schuldenbremse), zur Bekämpfung, Sanktionierung und Schließung von Steueroasen, und zur Haushaltsstabilisierung über die Einnahmenseite (Mindeststeuersatz bei Unternehmensgewinnen, Finanztransaktionssteuer, Besteuerung von Vermögen etc.) auseinandersetzen können.

### **Gesucht: Eine demokratische Grundsicherung der WWU**

In der Debatte über die Revision der WWU wird nicht nur über die funktionale, sondern auch über die territoriale Stoßrichtung gestritten (Glienicker Gruppe 2013; The Eiffel Euro Group 2014; Autret et.al. 2014; Piketty 2014; The EURO 2030 Group 2014): Unter welchen Bedingungen können und sollen Vertiefungsschritte der WWU im großen EU-28-Rahmen vereinbart und angegangen werden? Anders: Welche Kontextvariablen müssen erfüllt sein, damit sich selbst erklärende Integrationskerne oder Gravitationszentren – z.B. aus der gegenwärtigen Eurozone – auf den Weg machen können, um die Schwelle der funktional beschränkten, verstärkten Zusammenarbeit zu überschreiten und eine territorial exklusive Union in der Union zu bilden (Von Ondarza 2013)? Antworten auf diese Fragen münden in Vorschläge zur Reform der instrumentellen und institutionellen Ausstattung der EU. Angesprochen ist damit allerdings nicht alleine die Effektivitätssteigerung europäischer Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern auch die Frage der demokratisch-parlamentarischen Abfederung veränderter oder neuer Kompetenzen und Entscheidungsverfahren. Die Idee der wie auch immer gearteten Revision, Verdichtung oder Auslagerung der Eurozone in bzw. aus der EU birgt ein erhebliches Konfliktpotential für den inneren Zusammenhalt der EU, die Zusammenarbeit zwischen ihren Institutionen, und die demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente. Ein als „Vertiefung“ gemeinter, faktischer Rückzug einer sich selbst „voranschreitend“ erklärenden Gruppe aus dem Gesamtzusammenhang der EU führt letztlich zu der Frage nach dem demokratisch-parlamentarischen Gehalt europäischer Zusammenarbeit im Hinblick auf unterschiedliche Formen und Prozesse der flexiblen oder abgestuften Integration (Grabitz 1984; Leuffen/ Rittberger/Schimmelfennig 2012; Keutel 2012). Bei der Vertiefung der WWU muss daher grundsätzlich danach gefragt werden, wie und durch wen die Chancen und Risiken mitgliedstaatlicher „Clusterbildung“ unter der Maßgabe der Prinzipien der Unionstreue, der Solidarität und der integrationspolitischen Kohäsion kontrolliert und legitimiert werden kann (Maurer 2012, S. 16.).

Unter der Überschrift zur demokratischen Rechenschaftspflicht weisen die Präsidenten auf die etablierten Mitwirkungsroutinen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente im Rahmen des Europäischen Semesters hin. **Gleichwohl reduzieren die Präsidenten die Rechte der beiden Parlamentsebenen auf ihre Informations- und Kommunikationsfunktionen.** Ausgeblendet bleibt damit sowohl die Frage der effektiven, d.h. sanktionsbewährten Kontrolle der mit Exekutivbefugnissen ausgestatteten Institutionen sowie die Frage der Gewährleistung parlamentarischer Politikgestaltungs- bzw. Gesetzgebungsfunktionen.

Es mag politisch nachvollziehbar sein, das eine mehrheitlich aus Exekutiven zusammengesetzte Autorengruppe Parlamente nicht als Basis politischer Entscheidungsfindung, sondern lediglich als notwendige Legitimationskulisse betrachtet, die auf die ein oder andere Art und Weise an den Entscheidungen der Exekutivorgane „beteiligt“ werden soll. Politisch tragfähig ist dieses Konzept allerdings nur solange, wie sich stabile Mehrheiten in den Parlamenten der EU weitgehend loyal zu

ihren Regierungen verhalten. Die anhaltende Zersplitterung der europäischen Parteienlandschaft deutet allerdings darauf hin, dass die von den fünf Präsidenten vorgenommene Perspektivverengung auf „sichere Mehrheiten“ in den Parlamenten und die daraus resultierenden Verhandlungslogiken der Parteiendemokratie zunehmend in Frage gestellt werden.

Einer genaueren Prüfung bedarf der Vorschlag, dass sich das EP mit den genannten EU-Institutionen und institutionellen Gremien (Kommission, Rat „Wirtschaft und Finanzen“, Euro-Gruppe) auf Einzelheiten einer revidierten Konsultations-, Informations- und politischen Kontrollpraxis in Form einer nicht bindenden interinstitutionellen Vereinbarung einlassen sollte. Erfahrungsgemäß wirken sich IIVs nur dann zu Gunsten der parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsansprüche aus, wenn die Vereinbarungspartner sicher davon ausgehen müssen, dass die Nichteinhaltung einmal vereinbarter Regeln wirksame Sanktionen des EP nach sich ziehen. Im Gegenzug erwarten die Exekutivorgane vom EP regelmäßig, für ein „mehr“ an Information und Beteiligung auch Beschränkungen im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und Verfahrenssegmenten hinzunehmen. Ob das EP Beschränkungen des Transparenzprinzips als Preis für mehr im Rahmen eines IIV verbriefte Beteiligungsrechte annehmen will, bedarf einer sorgfältigen Abwägung.

Hierbei wird auch zu bedenken sein, ob und inwiefern die Partner der exekutiven Seite im IIV Beschränkungen auf Seiten des EP einfordern werden: Die fünf Präsidenten sprechen sich dafür aus, dass „das Europäische Parlament [...] Vorkehrungen treffen [sollte], um seine Rolle in Angelegenheiten wahrzunehmen, die insbesondere das Euro-Währungsgebiet betreffen.“ Diese Formel deutet darauf hin, dass die seit langem in der Diskussion befindliche Idee der Diskriminierung von Abgeordneten aus Mitgliedstaaten, die den Euro noch nicht als Währung eingeführt haben, weiterhin aktuell bleibt.

### **Demokratisierung und Parlamentarisierung der WWU**

Lösungsansätze zur Behebung des Demokratiedefizits der WWU sollten auch die Frage der Überführung der parlamentsschwachen Entscheidungsprozeduren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren stellen. Gegenwärtig sind zur Verwirklichung des integrierten Finanzrahmens und des integrierten wirtschaftspolitischen Rahmens das besondere Gesetzgebungsverfahren oder aber Ratsentscheidungsverfahren ohne jedwede Beteiligung des Europäischen Parlaments anstelle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorgesehen. Schematisch lassen sich daher drei Wege zur Reduzierung des demokratisch-parlamentarischen Defizits skizzieren:

1. Über das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 Abs. 7 UAbs. 2 EUV könnte der Europäische Rat einstimmig und nach Zustimmung des EP das besondere Gesetzgebungsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzen. Vor einem solchen Beschluss müssten die nationalen Parlamente unterrichtet werden. Würde der Änderungsvorschlag auch nur von einem nationalen Parlament abgelehnt, wäre diese Reformvariante gescheitert. Unmittelbar angesprochen werden könnten über diesen Pfad die Artikel 113 und 115 AEUV zur Steuerharmonisierung sowie Artikel 127 Abs. 6 AEUV zur Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB und Artikel 129 Abs. 4 AEUV zur Änderung der EZB- und EZB-Satzung. Auf dem gleichen Wege ließe sich das besondere Gesetzgebungsverfahren in Artikel 126 Abs. 14 AEUV zum Defizitverfahren und zur Änderung der Referenzwerte durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzen.
2. Alternativ wäre der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage von Artikel 333 Abs. 2 AEUV möglich. Hierbei würden die an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten (Artikel 330 AEUV) qua einstimmigen Beschluss für Rechtsakte in der Verstärkten Zusammenarbeit in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einsteigen. Davon erfasst wären z.B. Artikel 113 und Artikel 115 AEUV für die Steuerrechtsharmonisierung, aber auch Artikel 352 AEUV. Ausgeschlossen wären dagegen Artikel 126 Abs. 14 AEUV zum Defizitverfahren und zur Änderung der Referenzwerte, Artikel 127 Abs. 6 AEUV zur Übertragung der Bankenaufsicht

auf die EZB und Artikel 129 Abs. 4 AEUV zur Änderung der ESZB- und EZB-Satzung, weil sie dem Einstimmigkeitsvorbehalt aller 28 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 Abs. 6 AEUV angehoben werden.

Im Gegenzug zur bzw. als „Preis“ für die Stärkung des EP werden auch im aktuellen Präsidentenbericht Beschränkungen des Parlamentsstatus und dessen effektive Spaltung ins Spiel gebracht. In der Summe reichen entsprechende Vorschläge von der Schaffung einer Euro-Kammer bestehend aus Delegationen nationaler Parlamentarier (Fischer 2011) über die Schaffung eines Eurozonen-Parlaments (Draghi 2015; Macron 2015) bis hin zur Gründung eines Euro-Parlaments im Rahmen einer „Partnerschaft der Parlamente in Europa“, das sich je zur Hälfte aus EP- und nationalen Abgeordneten zusammensetzen sollte (Roth 2011; Roth et.al. 2015).

Der ehemalige Präsident des Europäischen Rates, Vertreter der deutschen Bundesregierung und einige der von Guido Westerwelle in der sogenannten „Zukunftsgruppe“ versammelten Außenminister stellten die Idee der Begrenzung der abstimmungsberechtigten Europaparlamentarier auf die Abgeordneten aus der Eurozone zur Diskussion. Die von den fünf Präsidenten gewählte Formel, nach der „das Europäische Parlament [...] Vorkehrungen treffen [sollte], um seine Rolle in Angelegenheiten wahrzunehmen, die insbesondere das Euro-Währungsgebiet betreffen“, klingt weicher, da es dem Parlament die Konkretisierung von Sonderfunktionen überlässt. Die Interpretationsoffenheit des Vorschlags ist offensichtlich.

Gegen das Konzept einer effektiven Spaltung des EP in Eurozonen- und Nichteurozonen-MdEP spricht, dass das EP nach Artikel 14 EUV die Vertretung der Unionsbürger und nicht der Mitgliedstaaten ist. Im Europawahlrecht ist festgelegt, dass jede/r Unionsbürger/in unabhängig von der Staatsangehörigkeit im Land des jeweiligen Wohnsitzes wählen kann. Auch innerhalb des Parlaments handeln die Europaabgeordneten – im Übrigen seit 1952! - in politischen Fraktionen und führen ihre Beratungen dementsprechend nicht entlang mitgliedstaatlicher Interessenlagen durch, sondern entsprechend des Wählerauftrags im Unionsinteresse und entlang parteipolitischer Konfliktachsen. Dementsprechend stimmen die Abgeordneten in zunehmendem Maße unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft ab (Maurer 2013b). Die Idee der Ausgründung eines Eurozonen-Parlaments im EP (oder eines Eurozonen-Ausschusses) steht schließlich der Konstruktion der Währungsunion selbst entgegen: Der Euro ist die Währung der Union und nicht der Eurozone. Mit Ausnahme Großbritanniens und Dänemarks, für die seit 1993 ein von allen EU-Mitgliedern gebilligtes Opt-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. Eine derart gestaltete Diskriminierung der Abgeordneten würde wahrscheinlich Sanktionen und Kompensationsgeschäfte innerhalb der Parlamentsfraktionen induzieren, die sich erheblich auf die Entscheidungspräferenzen der Abgeordneten zu Politikbereichen jenseits der WWU auswirken würden. Belastbare Gründe haben die Protagonisten für ihre Idee der Diskriminierung der Europaabgeordneten nicht geliefert. Es genügt aber ein Blick auf die aus der Idee resultierende, politische Zusammensetzung des EP, um einen möglichen Treiber zu identifizieren.

## Zusammensetzung des EP im Falle der Ausgliederung der Abgeordneten der Eurozone

Fraktion	EVP	S&D	ALDE	ECR	Grüne/ EFA	GUE-NGL	EF(D)	NI	Gesamt
Zusammensetzung EP bis Mai 2014	276	195	86	54	57	35	34	29	766
Zusammensetzung EP-Eurozone bis Mai 2014	195	131	55	4	46	27	17	15	490
Zusammensetzung EP Oktober 2014	220	191	67	71	49	52	48	52	750
Zusammensetzung EP-Eurozone Oktober 2014	142	125	45	22	35	46	19	44	478

Eigene Berechnung auf der Grundlage der Angaben des EP: <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/hemicycle.html> (10.10.2014); Legende: EVP: Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten); S&D: Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten; ECR: Europäische Konservative und Reformisten; ALDE: Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; GUE/NGL: Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke; Die Grünen/EFA: Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz; EF(D)D: Fraktion Europa der Freiheit und der (direkten) Demokratie; NI: Fraktionslose

In der vorherigen Legislaturperiode von 2009-2014 wäre bei 490 Stimmen (anstelle der vertraglich vorgegebenen Gesamtzahl von 766) eine Koalition der EVP mit der ALDE möglich geworden, die über eine absolute Mehrheit von 250 Abgeordneten verfügt hätte. Im Gegenzug hätten die S&D, die Grünen und die GUE nur 204 Stimmen aufgebracht, so dass es für die „Geberstaaten“ des Ministerrates einfacher geworden wäre, eine Koalition des EP zur Durchsetzung einer rigiden Sparpolitik ohne kompensatorische Elemente aus dem Feld der Konjunkturförderung zu stützen und für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Für das neu gewählte Parlament seit 2014 ergäbe sich keine entsprechende Allianz, da sowohl die EVP als auch die ALDE massive Stimmenverluste hinnehmen mussten und sich aus Sicht austeritätsgläubiger Regierungen keine „sicheren“ Mehrheiten in einem auf die Eurozone reduzierten EP mehr bilden lassen. Dies mag erklären, warum der Vorschlag mittlerweile leiser oder schwammiger formuliert wird.

Einen aus meiner Sicht tragbaren Weg hat MdB Manuel Sarrazin vorgelegt. Er schlägt vor, einen Sonderausschuss im EP einzusetzen und diesen zu ermächtigen, zu bestimmten Euro-Themen plenareretzende Beschlüsse zu fassen. Der Sonderausschuss sollte außerdem als parlamentarisches Kontrollgremium mit besonderen Informationsrechten für die Ratsverfahren zur WWU aktiv werden, bei denen schnelle oder vertrauliche Zusammenarbeit erforderlich ist (Sarrazin 2012). Anstelle einer Qualifizierung und damit einhergehenden Diskriminierung der Abgeordneten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit schlägt Sarrazin konkret vor, dass das EP im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie für eine angemessene Präsenz von Abgeordneten aus den Euro-Staaten Sorge trägt. Diese von der Kommission erstmals in ihrer Mitteilung vom 28. November 2012 (Europäische Kommission 2012: 42-44) aufgenommene Idee anerkennt die besondere Integrationsfunktion des EP an der Schnittstelle zwischen Gesamt-EU, selbsternanntem Gravitationszentrum und den an bestimmten Politikfeldern nicht teilnehmenden Staaten. Innerhalb des EP wurde gegen Ende der 7. Legislaturperiode nur vorsichtig und hinter den Kulissen über die nationale Abschichtung der Abgeordneten gesprochen. Die Obleute des Wirtschafts- und Währungsausschusses verständigten sich im Januar 2014 auf ein Optionenpapier zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der Eurozone. Sie empfahlen die Gründung eines „Euro“-Unterausschusses im Wirtschafts- und Währungsausschuss, in dem Fragen der Eurozone, des ESM und des Fiskalpakts bearbeitet werden könnten. Um aber der Gefahr einer Diskriminierung von Abgeordneten aus Nicht-Euro-Staaten entgegenzutreten, legten die Autoren größten Wert auf die Feststellung, dass Unterausschüsse des EP niemals abschließend entscheiden, sondern „nur“ Vorlagen für ihren allgemeinen Ausschuss erarbeiten und eben erst auf dieser Ebene zur Abstimmung stellen.

### Literatur

Autret, Florence et.al. 2014: *Manifesto for a Euro Political Union*, o.O., 16. Februar 2014; <http://pouruneunionpolitiquedeleuro.eu/en/#.U10Uo8fakqU>.

Beck, Ulrich 2012: *Das deutsche Europa*, Berlin, Suhrkamp 2012.



- Buti, Marco/Carnot, Nicolas 2012: The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 6, S. 899–911.
- Costa, Oliver/Latek, Maria 2001: Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne, in: *Journal d'intégration européenne*, Vol. 23, Nr. 2, S. 139-164.
- European Parliament 2014: Committee on Economic and Monetary Affairs: Letter (no. 301355; AB/bf; D(2014)3866) by the Chairwoman to Martin Schulz on the „structure and modalities with the Parliament for euro area governance in the next legislature“, 23 January 2014.
- Fischer, Joschka 2011: Vergesst diese EU, in: *Die Zeit*, Nr. 46/2011, <http://www.zeit.de/2011/46/Interview-Fischer>.
- Glienicker Gruppe 2014: Towards a Euro Union, in: *Die Zeit*, 17. Oktober 2013; <http://www.glienickergruppe.eu/english.html>.
- Independent High-level Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission 2003: *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, (Sapir-Report), Brüssel, Juli 2003, <http://www.umic.pt/images/stories/sapirreport.pdf>.
- Joint Letter to the Speakers Conference 2013: o.O. (Kopenhagen), 8. April 2013, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb6ed013e07d2d31930a6.do>.
- Keutel, Anja 2012: *Geschichte und Theorie der abgestuften Integration Europas*, SEU Working Paper Nr. 2, Leipzig, <http://www.uni-leipzig.de/SozialraumEuropa/media/docs-/SEU%20Working%20Paper%202.pdf>.
- Knudsen, Morten/Yves Carl 2008: COSAC – its Role to Date and its Potential in the Future, in: Gavin Barrett (Hrsg.): *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Clarus Press, Dublin, S. 455-483.
- Kunstein Tobias/Wessels Wolfgang 2011: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *integration* 4/2011, S. 308-322.
- Larhant, Morgan 2005: *La coopération interparlementaire dans l'UE: l'heure d'un nouveau départ?*, Notre Europe, Policy paper Nr 16, Paris.
- Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank 2012: *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Mahony, Honor 2011: Eurozone MEPs Should Have Exclusive Voting Rights, French Deputy Says, in: *EU Observer*, 18. Oktober 2011, <http://euobserver.com/19/113972>.
- Maurer, Andreas 2002: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden, Nomos.
- Maurer, Andreas 2013a: *From EMU to DEMU: The democratic legitimacy of the EU and the European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Working Paper, No. 1311, April 2013, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1311.pdf>
- Maurer, Andreas 2013b: Der Preis der Stärke, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. Oktober 2013, S. 7.
- Meyer, Henning 2012: Why we need a Eurozone Parliament, in: *Social Europe Journal*, 19. September 2012, <http://www.social-europe.eu/2012/09/why-we-need-a-eurozone-parliament/>.
- Piketty, Thomas et.al. 2014: Our Manifesto for Europe, in: *The Guardian*, 2 May 2014; <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic>.
- Roth, Michael 2011: *Der Euro braucht ein Parlament*, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08645.pdf>
- Sarrazin, Manuel 2012: *Für eine demokratische Wirtschaftsregierung für die EU der 27*, Beitrag auf der Website von Manuel Sarrazin vom 23.10.2012, <http://www.manuelsarrazin.de/meinung/23-10-2012/f%C3%BCr-eine-demokratische-wirtschaftsregierung-f%C3%BCr-die-eu-der-27>.
- Scoffoni, Guy 1992: Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté, in: *Cahiers de Droit Européen*, Vol. 28 Nr. 1-2, S. 22-41.
- Speakers of Parliament 2013: Working paper of the meeting of the Speakers of Parliament of the Founding Member States of the European Union and the European Parliament in Luxembourg on January 11<sup>th</sup>, 2013, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53b70d1c2013ccdba1ba42a62.do>.
- The Eiffel Euro Group 2014: *For a Euro Community*, o.O.; 14. Februar 2014; <http://www.groupe-eiffel.eu/our-manifesto/>.
- The EURO 2030 Group 2014: *50 proposals to reform Europe*, o.O., April 2014; <http://en.euro2030.eu/>.
- Von Ondarza, Nikolai 2013: Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, in: *integration*, Heft 1/13, April 2013, S. 17-33.
- Zukunftsgruppe 2012: *Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens*, 17. September 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171790/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>.