

Braucht die Eurozone ein Parlament?

Kreilinger, Valentin; Larhant, Morgan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreilinger, V., & Larhant, M. (2016). *Braucht die Eurozone ein Parlament?* (Policy Paper / Jacques Delors Institute). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53072-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

BRAUCHT DIE EUROZONE EIN PARLAMENT?

Valentin Kreiling | *Wissenschaftler am Jacques Delors Institut - Berlin*

Morgan Larhant | *Ehemaliger Wissenschaftler beim Institut Jacques Delors*

ZUSAMMENFASSUNG

Der Vorschlag zur Schaffung eines „Parlaments für die Eurozone“ ist in die Debatte über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zurückgekehrt. Sieht man von der bloßen institutionellen Innovation ab, stellt sich die Frage, welche Bedeutung dieser Vorschlag hat und welche praktischen Konsequenzen sich aus ihm ergeben. Inwiefern könnte sich eine solche Maßnahme für das reibungslose Funktionieren der Eurozone als sinnvoll oder sogar unumgänglich erweisen?

Ausgangslage: Die parlamentarische Dimension der Eurozone als solche ist derzeit nur unzureichend ausgeprägt. Die nationalen Parlamente sind, auch wenn ihre Rolle in jedem Mitgliedstaat verschieden ist, der Dreh- und Angelpunkt der Eurozone; das Europäische Parlament ist an den entscheidenden Prozessen nur am Rande beteiligt (Europäisches Semester, Aufsicht über die Rettungspakete des Europäischen Stabilitätsmechanismus); interparlamentarische Zusammenarbeit auf Grundlage von Artikel 13 des Fiskalpaktes (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung) existiert erst seit kurzem.

Folgen: Die mangelnde parlamentarische Repräsentation verschärft mitunter die Schwierigkeiten, mit denen sich die WWU konfrontiert sieht: nationale Akteure machen sich die europäischen Regeln nicht zu eigen; die Mitgliedsstaaten stimmen ihre Wirtschaftspolitik unzureichend untereinander ab; es mangelt auch an einer Politisierung von gemeinsam getroffenen Entscheidungen bei der Anwendung des Regelwerks.

Kernidee: Da die meisten Schwierigkeiten dort auftreten, wo sich nationale und europäische Interessen und Zuständigkeiten überschneiden, kann eine Vertiefung der parlamentarischen Dimension der Eurozone nur in Form von spezifischen interparlamentarischen Mechanismen erfolgen. Dies spricht – zumindest auf kurze oder mittelfristige Sicht – gegen die Vorstellung, dass dem Europäischen Parlament die alleinige Zuständigkeit eingeräumt werden sollte.

Handlungsoptionen und Gedankenexperiment: Die erste, minimalistische Option besteht darin, die Abläufe der bereits existierenden interparlamentarischen Zusammenarbeit zu verbessern. Zu diesem Zweck könnte eine eurozonenspezifische Komponente gebildet werden. Die zweite Option schlägt vor, eine neue parlamentarische Versammlung ins Leben zu rufen, die sich aus nationalen und europäischen Parlamentariern zusammensetzt. Eine Änderung der bestehenden Verträge wäre für eine solche Versammlung nicht notwendig. Die dritte und ambitionierteste Option braucht für die Gründung eines ständig tagenden und mit eigenen Befugnissen ausgestatteten „Eurozonenparlaments“ eine neue Rechtsgrundlage. Das Policy Paper kommt zu dem Schluss, dass die zweite Option am besten geeignet erscheint, um auf die gegenwärtigen Herausforderungen zu reagieren ohne unüberwindbare rechtliche Hürden zu schaffen.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. Parlamente – Nachzügler im Integrationsprozess der Eurozone	3
1.1. Asymmetrien zwischen den nationalen Parlamenten	3
1.2. Die Reaktionen auf die Krise haben diese Dynamik noch verstärkt	4
1.3. Das unerfüllte Versprechen interparlamentarischer Zusammenarbeit	6
2. Muss für die Stärkung der parlamentarischen Dimension der Eurozone ein eigenes Parlament geschaffen werden?	7
2.1. Die Funktionsweise der Eurozone verbessern	7
2.2. Die Notwendigkeit spezifischer interparlamentarischer Mechanismen	8
2.3. Drei mögliche Optionen für die Intensivierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit	10
FAZIT	13
LITERATURVERZEICHNIS	14
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	16

EINLEITUNG

Ähnlich der Idee eines europäischen Finanzministers¹ ist die Idee eines Eurozonenparlaments in letzter Zeit in die öffentliche Debatte, insbesondere in Frankreich, zurückgekehrt.² Den einen geht es darum, der Politik wieder zum Primat über das Regelwerk der Economic Governance zu verhelfen und Eurogruppe und Europäische Kommission einzuhegen. Für die anderen ergibt sich ein Eurozonenparlament logisch aus dem Wunsch, dass die Eurozone über einen eigenen Haushalt verfügen sollte.³ Doch alle sind sich darin einig, dass ein solches Parlament dafür bürgen würde, dass die Vertiefung der WWU auch einen Zugewinn an Demokratie mit sich bringt. Dennoch stellt sich jenseits von Slogans und Symbolik die Frage, welche Vorteile eine solche institutionelle Neuerung birgt und welche praktischen Konsequenzen sich aus ihr ergeben würden. Ist ein Eurozonen-Parlament für ein besseres Funktionieren des Euroraums notwendig?

Ziel dieses Papers ist es, Antworten auf diese Fragen zu geben.⁴ Dabei soll vor allem herausgearbeitet werden, dass die besondere Funktionsweise der WWU, in der die nationale und die europäische Ebene untrennbar miteinander verwoben sind, eine aktive Zusammenarbeit zwischen nationalen und europäischen Parlamenten erforderlich macht. Allerdings würde diese Kooperation nur in ihrer ambitioniertesten Variante auf die Schaffung eines eigenständigen Eurozonen-Parlaments hinauslaufen.

1. Parlamente – Nachzügler im Integrationsprozess der Eurozone

1.1. Asymmetrien zwischen den nationalen Parlamenten

Vor dem Vertrag von Maastricht beruhte die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten hauptsächlich auf Entscheidungen, die im nationalen Rahmen getroffen wurden. Die europäische Ebene war bei Themen, die von „gemeinsamem Interesse“ waren, lediglich für die „Koordination“ zuständig. Das Paradox dieses Vertrages lag darin, dass die Logik der Dezentralität aufrechterhalten wurde, obwohl gleichzeitig im monetären Bereich ein neuer, vollständig zentralisierter Pfeiler geschaffen wurde. So kam es, dass sich die Vertragsparteien, die die Befugnisse der Staaten in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik nicht beschneiden konnten und dies auch nicht wollten, für die zweitbeste Lösung entschieden: **dezentralisierte Entscheidungen innerhalb eines gemeinschaftlichen Regelwerks**. Unabhängig davon, ob die Regeln in den Vertragstext selbst⁵ oder auch in andere für den Stabilitäts- und Wachstumspakt wesentliche Rechtsakte Eingang fanden,⁶ entstanden atypische Governance-Strukturen, in der das europäische Regelwerk die politische Entscheidungsmacht der Nationalstaaten einschränkt⁷ – jedenfalls so lange, wie die nationale Ebene bereit ist, sich diesen Regeln zu beugen.

1. Henrik Enderlein und Jörg Haas, „Was würde ein europäischer Finanzminister tun? Ein Vorschlag“, *Policy Paper*, No. 145, Jacques Delors Institut – Berlin, 2015.

2. Dazu die Erklärung des französischen Präsidenten im *Journal du dimanche* vom 19. Juli 2015: „Die Gefahr geht keineswegs von einem Zuviel an Europa aus, sondern vielmehr von seinen Unzulänglichkeiten.“

3. Eulalia Rubio, „Federalising the Eurozone: Towards a True European Budget?“, *Policy Paper*, No. 155, Jacques Delors Institute, 2016.

4. Dieses Paper stimmt im Wesentlichen mit der Analyse des jüngsten Berichts des Jacques Delors Instituts überein, der in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung entstand. In diesem wurde ein pragmatischer Leitfadens für die Vertiefung der EWWU entwickelt. Henrik Enderlein, Enrico Letta, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Pascal Lamy, Philippe Maystadt, Maria João Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell und António Vitorino: *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin und Jacques Delors Institute. Es folgt darüber hinaus der Argumentation, die Yves Bertoncini, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas und Eulalia Rubio im Policy Paper „Weiterentwicklung der WWU. Unsere Empfehlungen anlässlich des Fünf-Präsidenten-Berichts“ entwickelt haben. Jacques Delors Institut – Berlin, *Policy Paper Nr. 137*, Juni 2015.

5. Artikel 123 AEUV untersagt der EZB und den nationalen Notenbanken Haushaltsdefizite durch die Kreditvergabe an Regierungen zu finanzieren, Artikel 125 enthält die „No Bail Out“-Klausel.

6. Verordnung 1466/97 und 1467/97.

7. Ben Crum, „Saving the Euro at the Cost of Democracy?“, *Journal of Common Market Studies* 2013, Ausg. 51, Nr. 4, S. 614-30.

Daraus folgt, dass die **parlamentarische Kontrollfunktion im Wesentlichen von den nationalen Parlamenten ausgeübt wird**. Da die WWU in diesem Bereich lediglich eine geteilte Zuständigkeit vorsieht,⁸ die auf bloße Koordinierungsmaßnahmen beschränkt bleibt,⁹ konnte die Rolle des Europäischen Parlaments nur eine reduzierte sein. Die nationalen Parlamente dagegen gewannen zentrale Bedeutung. Durch die jährliche Verabschiedung des Haushaltsplans, ihren Beitrag zur Bestimmung des wirtschaftspolitischen Kurses und die Kontrolle der Exekutive sind die nationalen Parlamente tatsächlich – und bisweilen ohne ihr Wissen – zum Dreh- und Angelpunkt der WWU geworden.

” ES EXISTIEREN
BETRÄCHTLICHE
UNTERSCHIEDE
ZWISCHEN NATIONALEN
PARLAMENTEN ”

Indessen hat diese Dezentralisierung der parlamentarischen Kontrolle zu einem erheblichen Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedsstaaten geführt. Dafür gibt es gleich mehrere Gründe. Erstens existieren beträchtliche Unterschiede zwischen den nationalen Parlamenten, wenn es um die Anpassung an europäischen Aufgabenbereiche geht.¹⁰ Der Grad der Anpassung hängt nicht zuletzt davon ab, ob und inwiefern der Europaausschuss über die notwendigen Befugnisse verfügt, um auf die Exekutive Einfluss zu nehmen. Im besonderen Fall der WWU, in dem Regulierung nicht so sehr eine Folge sekundärrechtlicher Verordnungen und Richtlinien ist, sondern vielmehr mittels eines komplexen Wechselspiels zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission auf der einen und den Mitgliedsstaaten untereinander auf der anderen Seite stattfindet, kommt hinzu, dass viel von Engagement und Aktivität der einzelnen Parlamente abhängt. Es ist festzuhalten, dass die Parlamente seit Beginn der Krise in ganz unterschiedlichem Maße Gebrauch von ihren Rechten machen, wie aus den Berichten der Konferenz der Europaausschüsse nationaler Parlamente (COSAC) deutlich hervorgeht.¹¹

1.2. Die Reaktionen auf die Krise haben diese Dynamik noch verstärkt

Die Bankenkrise, die 2008 ausbrach und sich seit 2010 zu einer Staatsschuldenkrise auswuchs, ließ die Schwachstellen der dezentralisierten Kontrollmechanismen, die mangelnde reale Konvergenz der Volkswirtschaften in der Eurozone sowie die enge Verflechtung von Bankensektor und öffentlichen Haushalten offen zu Tage treten und hat zu einer weitreichenden Stärkung der Governance-Strukturen der WWU geführt. Aus dieser Lage heraus entstand unter anderem das „Europäische Semester“, das sich zugleich durch eine Ausweitung der multilateralen Überwachung (insbesondere das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren) und die zunehmende Verzahnung von nationaler und europäischer Ebene auszeichnet. Doch abgesehen von der Komplexität dieser Verfahren sollte das Augenmerk vor allem auf die Tatsache gerichtet werden, **dass die Reaktionen auf diese Krise die bereits zuvor bestehenden Dynamiken noch weiter ausgeprägt haben.**¹²

Ungeachtet der Zentralisierung bestimmter Funktionen blieb das Europäische Parlament ein marginaler Akteur.¹³ Es wäre denkbar gewesen, dass die Übertragung von gewissen Kompetenzen auf die europäische Ebene (multilaterale Überwachungsverfahren, Bankenaufsicht, Rettungspakete) mit größeren Befugnissen für das Europäische Parlament einherginge. Doch dem war kaum so. Obwohl das Europäische Parlament seit dem Vertrag von Lissabon als Mitgesetzgeber bei den Modalitäten der multilateralen Überwachung¹⁴ anerkannt und mit der Organisation der „Economic Dialogues“ betraut ist,¹⁵ was ihm prinzipiell das Recht auf regelmäßigen Informationsaustausch mit den anderen Akteuren des Europäischen

8. Artikel 4(1) AEUV.

9. Artikel 5 AEUV.

10. Tapio Raunio, „National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research“, *The Journal of Legislative Studies* 2009, Ausg. 15, Nr. 4, S. 317-34; und Olivier Rozenberg, Claudia Heffter, „Introduction“, in: *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, herausgegeben von Claudia Heffter, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg, Julie Smith. Palgrave Macmillan, 2015, S. 1-39.

11. Siehe insbesondere das dritte Kapitel des 8. Halbjahresberichts (Oktober 2007).

12. Diese Entwicklung wurde noch durch die herausragende Rolle beschleunigt, die der Europäischen Zentralbank (EZB) in dieser Zeit auferlegt wurde. Henrik Enderlein, Enrico Letta *et al.*, *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, a. a. O., S. 21.

13. Cristina Fasone, „European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?“, *European Law Journal* 2014, Ausg. 20, Nr. 2, S. 164-85; und Mark Dawson, „The Legal and Political Accountability Structure of ‘Post-Crisis’ EU Economic Governance“, *Journal of Common Market Studies*, 2015, Ausg. 53, Nr. 5, S. 976-993.

14. Artikel 121(6) AEUV. In dieser Eigenschaft war das Europäische Parlament auch 2011 Mitgesetzgeber bei vier von sechs Texten des Sixpacks.

15. Artikel 2 der Verordnung Nr. 1466/97.

„DAS
WIEDERERSTARKEN
INTERGOVERNEMENTALER
LOGIKEN“

Semesters zusichert, ist es an den Entscheidungsprozessen doch nur am Rande beteiligt.¹⁶ Ebenso führte das Wiedererstarken intergouvernementaler Logiken – mögliche Gründe dafür gibt es viele: die fehlende Einigkeit unter den Mitgliedsstaaten; der mangelnde Wille, die Europäischen Verträge tiefgreifenden Veränderungen zu unterziehen usw. – stets zu dem gleichen Ergebnis: Das Europäische Parlament wurde noch weiter ins Abseits gedrängt. Die Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) kann wohl als bestes Beispiel dafür gelten (vgl. Fiskalpakt, zwischenstaatliche Vereinbarung über die Bankenunion usw.). Das Europäische Parlament muss sich mittlerweile damit begnügen, seine wenigen Rechtsgrundlagen zu nutzen, um die parlamentarische Kontrolle ausweiten zu können.¹⁷

Die Heterogenität der parlamentarischen Kontrolle hat sich erhöht. Da in der europäischen Gesetzgebung der Nachkrisenzeit genaue Bestimmungen zur Einbeziehung der nationalen Parlamente weitgehend fehlen,¹⁸ wurde diese Entscheidung wieder einmal dem Ermessen der einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen, was letzten Endes zu einer Verschärfung der bereits zuvor beobachteten Asymmetrien führte.¹⁹ Die Einbindung der nationalen Parlamente der 28 Mitgliedsstaaten bei der Kontrolle und Umsetzung des Europäischen Semesters ist in dieser Hinsicht äußerst aufschlussreich. Einige Parlamente, darunter der dänische Folketing, haben die Einführung eines „nationalen Semesters“ beschlossen, das nach den wichtigsten Schritten des Europäischen Semesters (Jahreswachstumsbericht, Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme (StabP) sowie Nationale Reformprogramme (NRP) und länderspezifische Empfehlungen) strukturiert ist. Viele andere Parlamente haben jedoch ihre Prozeduren nicht angepasst.²⁰ Ferner steht zu vermuten, dass es zwischen der unterschiedlich ausgeprägten Einbeziehung der Parlamente und der mehr oder minder erfolgreichen Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen einen kausalen Zusammenhang gibt²¹ – eine Hypothese, die es über einen längeren Zeitraum zu überprüfen gilt.

„DIE EINBEZIEHUNG
NATIONALER PARLAMENTE
VARIERT ERHEBLICH“

Diese Heterogenität spiegelt sich auch im zweiten wichtigen Bereich der Finanzpolitik wider: der parlamentarischen Kontrolle von Stabilitätshilfen (d.h. „Rettungspaketen“). Der Grad der Einbeziehung der Parlamente variiert erheblich, unabhängig davon, ob die Kontrolle vor (*ex ante*) oder nach (*ex post*) Inkrafttreten der jeweiligen Programme stattfindet. Das lässt sich am dritten Rettungspaket für Griechenland festmachen (Tabelle 1)²²:

16. Frédéric Allemand, Frédéric und Francesco Martucci, „La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire“, *Revue de l'OFCE*, 2014, Ausg. 134, Nr. 3. Dass das europäische Parlament beharrlich auf ein Mitspracherecht pocht, das beispielsweise bei der Ausarbeitung des Jahreswachstumsberichts über die gegenwärtige Rechtslage hinausgeht, ist symptomatisch für diesen Wunsch nach mehr Beteiligung.
17. Insbesondere auf Grundlage einiger Bestimmungen in der Verordnung 472/2013 (Artikel 3§9, 7§1, 7§4 und 7§10) vermochte es das Europäische Parlament, im Frühjahr 2016 eine Arbeitsgruppe zum Thema finanzielle Unterstützung Griechenlands einzurichten.
18. Die Verordnung 1466/97 sieht lediglich in den Artikeln 3§4 und 7§4 vor, dass die jeweilige Regierung festzulegen hat, in welchem Maß das Parlament an der Vorbereitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme beteiligt werden sollte. Die Verordnung 473/2013 regelt die Interaktion zwischen Kommission und nationalen Parlamenten (Artikel 3§1) in Mitgliedsstaaten, die sich einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterziehen müssen (Artikel 7§11).
19. Arthur Benz, „An asymmetric two-level game: Parliaments in the Euro crisis“, in: *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics the European Union and beyond*, herausgegeben von Ben Crum Ben und John E. Fossum, ECPR Press, 2013, S. 25-40; Davor Jancic, „Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis“, in: *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, herausgegeben von Lupo Nicola, Fasone Cristina, Oxford: Hart Publishing, 2016, S. 183-204.
20. Für eine Überblicksdarstellung siehe das vierte Kapitel des 28. Halbjahresberichts der COSAC (Juni 2014). Außerdem: Raimla E., *Involvement of the National Parliaments in SCPs and NRPs – 2014, 2015 and 2016*, Study, European Parliament Directorate-General for Internal Policies – Economic Governance Support Unit, 26. September 2016.
21. Valentin Kreitlinger, „National Parliaments, Surveillance Mechanisms and Ownership in the Euro Area“, *Studies and Reports*, Nr. 110, Jacques Delors Institut - Berlin, 2016, S. 36f.
22. Valentin Kreitlinger, „Asymmetric parliamentary powers: the case of the third rescue package for Greece“, Jacques Delors Institut – Berlin, 18. August 2015; und Höing Oliver, *Asymmetric Influence: National Parliaments in the European Stability Mechanism*, Universität zu Köln, 2015.

TABELLE 1 ► Parlamentarische Abstimmungen über das dritte Hilfspaket für Griechenland (Juli und August 2015)

EX ANTE	EX POST	OHNE ABSTIMMUNG	AUSSCHUSS	PLENUM
ohne Abstimmung	(Nationale Parlamente der 10 anderen Länder der Eurozone)		Lettland	Niederlande Spanien
Ausschuss			Finnland	Estland
Plenum	Frankreich		Österreich	Deutschland

Quelle: Valentin Kreilinger, in: Kreilinger (2015), leicht verändert. Basierend auf Daten der dpa international (13. August 2015), Bloomberg international (18. August 2015) und eigenen Recherchen. Empfängerland (Griechenland) ausgenommen.

Deutschland stellt hier wahrscheinlich ein Paradebeispiel dar. Das Bundesverfassungsgericht sah in der Einbindung des Bundestags eine unabdingbare Voraussetzung, um das „Demokratieprinzip“ nicht zu gefährden. Der Bundestag hat weitreichende Befugnisse: Er muss regelmäßig über die Diskussionen im ESM in Kenntnis gesetzt werden, für eine Aufstockung des ESM ist seine Zustimmung erforderlich, die jeweiligen Hilfs- und Finanzierungsprogramme müssen von ihm abgesegnet werden.²³ Diese Befugnisse gehen weit über die Rolle hinaus, die zum Beispiel die französische Nationalversammlung spielt.²⁴

1.3. Das unerfüllte Versprechen interparlamentarischer Zusammenarbeit

Angesichts solcher Schwachpunkte in der parlamentarischen Kontrolle erscheint interparlamentarische Kooperation als ein möglicher Ausweg. So wurde im Zuge der Verhandlungen über den Fiskalpakt und auf Druck des französischen Parlaments die Schaffung einer interparlamentarischen Konferenz in **Artikel 13 des Fiskalpakts** verankert.²⁵ Zusammengesetzt aus den Vertretern der entsprechenden Ausschüsse des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente der 25 Unterzeichnerstaaten²⁶, tagt sie seit Oktober 2013 zwei Mal jährlich. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, „die Haushaltspolitik und andere von diesem Vertrag erfasste Angelegenheiten zu diskutieren“. Leider hat die Konferenz in ihren ersten Jahren die **in sie gesetzten Erwartungen** nicht erfüllen können und sah sich mit jenen Schwierigkeiten konfrontiert, mit denen sich bislang alle seit 1989 angestoßenen inter-parlamentarischen Initiativen konfrontiert sahen.²⁷

„DIE KONFERENZ KANN NUR DANN IHREN EIGENEN PLATZ FINDEN, WENN IHRE ARBEIT ALS NÜTZLICH EMPFUNDEN WIRD“

Auch dafür gibt es ganz unterschiedliche Gründe. Erstens war die Konferenz mehr als zwei Jahre lang mehr damit beschäftigt, eine eigene Geschäftsordnung auszuarbeiten, anstatt die großen wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Herausforderungen der Eurozone anzugehen. Die schließlich verabschiedete Fassung stellt lediglich einem Minimalkompromiss dar, wenn es um die Rolle dieser Konferenz geht.²⁸ Darin besteht der zweite Grund: Die sehr unterschiedlichen Erwartungen der Delegationen haben eine Konferenz geschaffen, die auf der Suche nach ihrer Identität ist. Soll die neue Institution ein Ort des Austausches sein, eine Bühne für Monologe, die keinerlei

23. Francette Fines, „A propos de quelques limites constitutionnelles au fédéralisme économique européen“, in: *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, herausgegeben von S. de la Rosa, F. Martucci und E. Dubout, Bruylant, 2015, S. 214-230.

24. Diane Fromage, „The ESM and National Parliaments: France“, *Constitutional Change through Euro Crisis Law*, 28. Juli 2015.

25. Valentin Kreilinger, „Inter-Parliamentary Cooperation and Its Challenges: The Case of Economic and Financial Governance“, in: *What Form of Government for the EU and the Eurozone?*, herausgegeben von Fabbrini Federico, Ballin Ernst Hirsch, Somsen Hans, Oxford: Hart Publishing, 2015, S. 271-88; Ian Cooper, „The Politicization of Interparliamentary Relations in the EU: Constructing and Contesting the 'Article 13 Conference' on Economic Governance“, *Comparative European Politics*, 2016, Ausg. 14, Nr. 2, S. 196-214.

26. Kroatien war zu jenem Zeitpunkt noch kein Mitglied der EU. Großbritannien und die Tschechische Republik traten dem Vertrag nicht bei. Paradoxerweise nehmen an dieser Konferenz *de facto* dennoch die Vertreter aller 28 Mitgliedsstaaten teil.

27. Morgan Larhant, „Interparliamentary Cooperation in the European Union: time for a new start?“, *Policy Paper No. 16*, Notre Europe, 2005.

28. Geschäftsordnung der Interparlamentarischen Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU.

praktische Bedeutung haben, oder ein deliberatives Forum? Die Zusammensetzung der Konferenz zeigt diese Ambiguität, da sie weder die spezifischen Interessen der Eurozone noch jene der gesamten EU vertritt, sondern ein hybrides Gebilde darstellt, das für die gemeinsame Willensbildung kaum geeignet scheint. Schließlich hat die Konferenz auch mit logistischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Sie verfügt nicht über eigene finanzielle oder personelle Ressourcen, was sie von der wechselnden Ratspräsidentschaft oder der Verwaltung des Europäischen Parlaments abhängig macht.²⁹ Diese Konferenz kann nur dann ihren eigenen Platz finden, wenn ihre Arbeit nützlich ist und sie wirklichen Einfluss ausüben kann, der auch die vielseitig in Anspruch genommenen Abgeordneten motiviert, sich einzubringen.

2. Muss für die Stärkung der parlamentarischen Dimension der Eurozone ein eigenes Parlament geschaffen werden?

2.1. Die Funktionsweise der Eurozone verbessern

Die oft erhobene Forderung nach einer Stärkung der parlamentarischen Komponente innerhalb der Eurozone beruht auf Prämissen, die in Frage gestellt werden können. Es geht um die Legitimität des Entscheidungsfindungsprozesses, die üblicherweise unter dem Stichwort *output legitimacy* zusammengefasst wird.³⁰ Eine stärkere Einbeziehung der Parlamente zu fordern heißt in dieser Hinsicht allerdings auch, Zweifel an der Legitimität der Eurogruppen-Finanzminister und der Ministerratsformation „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) zu hegen – eine solche Position lässt sich kaum rechtfertigen. Eine weitere Prämisse besagt, dass eine enge Verbindung zwischen einem etwaigen Eurozonen-Budget und einem in dieser Angelegenheit entscheidungsbefugten Parlament bestehen muss. Dahinter steht die seit der Unterzeichnung der Magna Charta bekannte Vorstellung, dass jeder Steuererhebung eine parlamentarische Bewilligung vorausgehen muss. Doch dieser Gedankengang stößt schnell an seine Grenzen: Schließlich entspricht der „Haushaltskapazität der Eurozone“ nicht zwangsläufig eine „europäische Steuer“. Im Gegenteil ist es leicht vorstellbar, dass der Eurozonen-Haushalt sich aus nationalen Finanzmitteln speist, die zuvor von den dafür zuständigen nationalen Parlamenten bewilligt wurden. Und auch wenn parlamentarische Beratungsmechanismen notwendig erscheinen, um über die Verwendung und Zuteilung von Haushaltsmitteln zu entscheiden, ist es doch vor allem das Wesen der vorgesehenen Ausgaben (Investitionen, Sozialausgaben wie zum Beispiel eine europäische Arbeitslosenversicherung oder Stabilitätshilfe im Rahmen eines Rettungspakets), die eine parlamentarische Diskussion auf europäischer Ebene erforderlich machen würde. Eine dritte, nicht minder fragwürdige Prämisse lautet, dass ein Eurozonen-Parlament unabdinglich ist, um ein institutionelles Gegengewicht zu einem hypothetischen Eurozonen-Finanzminister zu schaffen. Doch aus dieser Forderung spricht viel zu oft allein der Wunsch nach institutioneller Symmetrie.

„OFT ENTSTEHT DER FALSCH EINDRUCK, REFORMEN SEIEN 'VON BRÜSSEL VERORDNET'“

Allerdings gibt es auch **gute Gründe, eine solche institutionelle Innovation zu begrüßen. Es genügt, sich die bestehenden Schwächen bei der Aufgabenverteilung in der WWU genauer anzusehen.** Da wäre zunächst die Frage, inwiefern sich Regierungen auf nationaler Ebene Reformprojekte auch wirklich zu eigen machen. Dieses Problem hat zur Verschärfung der Finanz- und Schuldenkrise in Europa beigetragen. Natürlich legen die Regierungen die Nationalen Reformprogramme meistens ihren Parlamenten vor, bevor sie an die europäischen Instanzen geschickt werden.³¹ Doch der tatsächliche Einfluss der nationalen Parlamente ist begrenzt, um nicht zu sagen „kaum vorhanden“, was oft dazu führt, dass der falsche Eindruck entsteht, diese Reformen

29. Kreilinger, 2016, a. a. O., S. 51.

30. Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, 1999.

31. Mark Hallerberg, Benedicita Marzino, Guntram B. Wolff, *An Assessment of the European Semester*, Europäisches Parlament, 2012. Vgl. auch Kreilinger, 2016, a. a. O., S. 33.

seien „von Brüssel verordnet“. Durch eine bessere Verzahnung von europäischer und nationaler Ebene würde es leichter fallen, sich Reformen auf nationaler Ebene zu eigen zu machen und auch die Effizienz der Instrumente selbst steigern. Es lässt sich nicht leugnen, dass die fehlende Abstimmung gerade im Zeitraum von 2011 bis 2013 eine große Schwäche der Eurozone war und eine suboptimale finanzpolitische Position (*fiscal stance*) des gesamten Blocks zur Folge hatte.³² Wenn auf nationaler Ebene gewählte Parlamentarier die Möglichkeit hätten, die finanzpolitische Ausrichtung auf europäischer Ebene zu debattieren – und diese anschließend im jeweiligen nationalen Parlament umzusetzen –, dann kann als wahrscheinlich gelten, dass die Koordinierung dadurch insgesamt gestärkt werden würde. Davon ausgehend ließe sich noch als drittes Argument anführen, dass eine Stärkung der parlamentarischen Dimension der Eurozone ermöglichen würde, ein breiteres Meinungsspektrum abzubilden, was wiederum eine Grundlage für eine stärkere Politisierung dieser Themen schaffen könnte.³³ Denn solange die getroffenen Entscheidungen als zwangsläufige Folge eines Regelwerkes und nicht als Ergebnis politischer Entscheidungen gesehen werden, werden sie in vielen nationalen politischen Systemen weniger unterstützt.

2.2. Die Notwendigkeit spezifischer interparlamentarischer Mechanismen

Auch wenn wenig Zweifel besteht, dass die parlamentarische Dimension der Eurozone ausgebaut werden muss, ergibt sich daraus unmittelbar die Frage nach den Modalitäten dieser Reformen. Dabei gilt es jenes Lagerdenken zu vermeiden, das ebenso regelmäßig wie erwartbar dafür sorgt, dass sich die Verfechter größerer Befugnisse für das Europäische Parlament und die Befürworter einer Stärkung nationaler Parlamente unversöhnlich gegenüberstehen. **In Wirklichkeit wird derzeit doch keine der beiden parlamentarischen Instanzen ausreichend in die Entscheidungsfindung einbezogen und beide haben folglich ein objektives Interesse daran besser beteiligt zu sein.**³⁴ Daher lautet die entscheidende Frage nicht, wer den größeren Nutzen aus der Stärkung der parlamentarischen Dimension ziehen wird, sondern welchen strukturierenden Logiken sie folgen soll.

Diesbezüglich **scheint es uns hilfreich, die diversen Produkte („Output“) der Eurozonen-Governance mit den Interessen abzugleichen, die sie darstellen.** Das lässt sich am Beispiel der Nationalen Stabilitätsprogramme verdeutlichen: Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass, sofern die Mitgliedsstaaten die Haushaltshoheit behalten, es wenig Sinn machen würde, darüber auf europäischer Ebene abstimmen zu lassen. Umgekehrt muss man allerdings auch fragen, auf welche Legitimität sich ein nationales Parlament berufen kann, wenn es beispielsweise im Alleingang eine Entscheidung über die jährlichen Empfehlungen für die Eurozone fällen würde. Es wäre auch schwierig, wenn ein nationales Parlament im Alleingang immer wieder die Gewährung einer im Rahmen des ESM vereinbarten finanziellen Hilfsleistung blockieren würde. Die untenstehende Grafik veranschaulicht diese „Kartographie“ der Interessen und Zuständigkeiten.³⁵

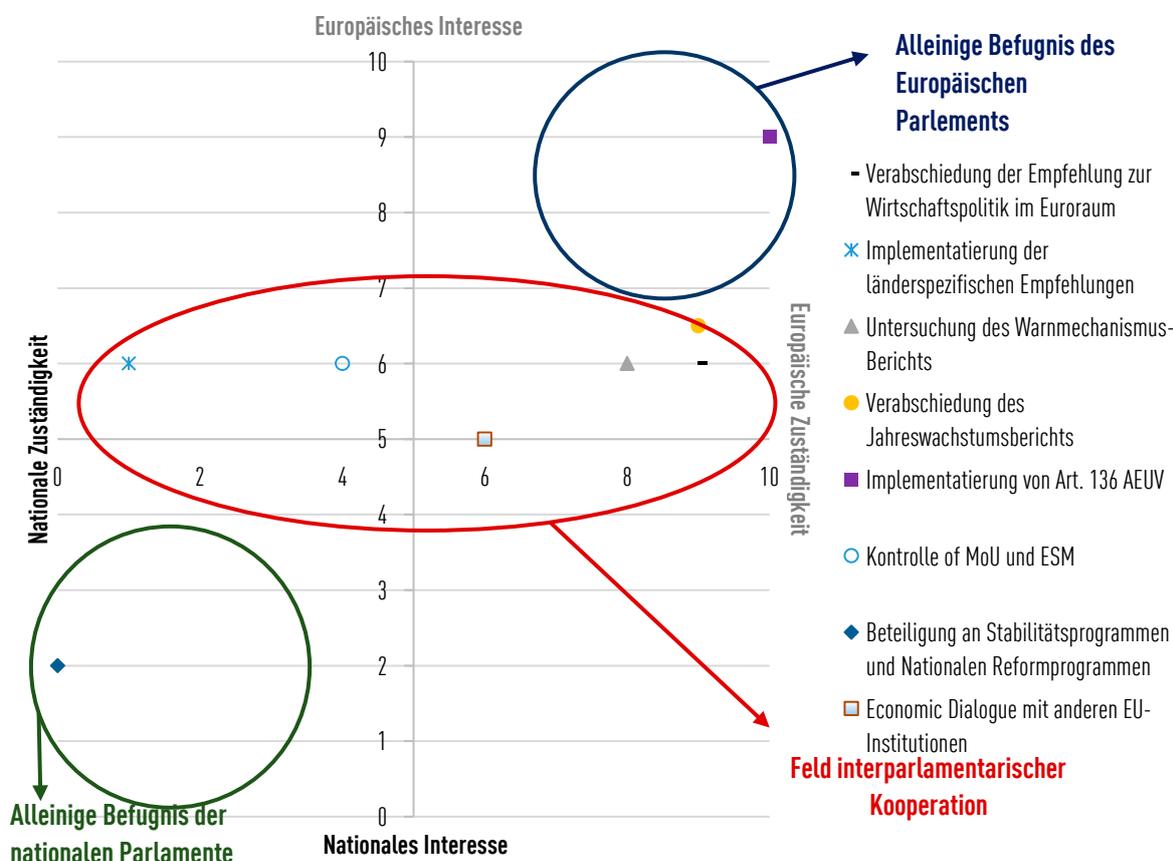
32. A. Aviat, S. Diot, S. El Kasmi, N. Jégou, „Vers un meilleur pilotage de l'orientation budgétaire de la zone euro?“, *Trésor-éco*, März 2016, Nr. 163.

33. Simon Hix, „Democratizing a Macroeconomic Union in Europe“, in: *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, herausgegeben von Olaf Cramme und Sara B. Hobolt, Oxford University Press, 2014, S. 180-98.

34. Nicola Lupo und Cristina Fasone (Hrsg.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Hart Publishing, 2016.

35. Diese Grafik folgt – mit gewissen Abweichungen – einer Output-Logik. Die Bewertung (auf einer Skala von 1 bis 10) erfolgt auf Grundlage von zwei Faktoren: einerseits der bestehenden europäischen Rechtslage (Achse nationale Zuständigkeit-europäische Zuständigkeit), andererseits der jeweiligen Zielsetzung beziehungsweise dem jeweiligen Interesse, das vertreten wird (eine Einschätzung, die zumindest teilweise subjektiven Kriterien unterliegt). Diese schematische Darstellung, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, soll nicht nur dazu dienen, die ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments voneinander abzugrenzen, sondern auch auf das Feld möglicher interparlamentarischer Kooperation hinweisen.

ABBILDUNG 1 ► Kartographie nationaler und europäischer Interessen (nach Zuständigkeitsbereich)



Quelle: Morgan Larhant

In einem nach wie vor weitgehend dezentral organisierten System wirft die Stärkung der parlamentarischen Komponente unserer Ansicht nach vor allem **zwei Fragen** auf: **Was muss getan werden, damit die nationalen Parlamente der Rolle gerecht werden, die ihnen zukommt? Und wie lässt sich das besagte „Interesse der Eurozone“ vertreten?**

Um die erste Frage zu beantworten, gilt es zunächst einmal festzustellen, dass die Rolle und Funktion der **verschiedenen nationalen Parlamente differenziert betrachtet werden muss**. Aber es ist auch ohne weitreichende Veränderungen des institutionellen Gleichgewichts der jeweiligen Verfassungsordnung möglich, die Mechanismen zur Einbeziehung der nationalen Parlamente zu verbessern. So würden sich im Falle des französischen Parlaments gleich mehrere in diese Richtung gehende Maßnahmen anbieten. Schon jetzt ist in den Kammern eine „ausgewogene Repräsentation der ständigen Ausschüsse“ im Ausschuss für Europäische Angelegenheiten vorgesehen. Man könnte noch weitergehen und sich angesichts des Stellenwertes, den wirtschaftliche Fragen in der europäischen Politik einnehmen, stärker für eine doppelte Zugehörigkeit zu Europa- und Finanzausschuss einsetzen. Es erscheint darüber hinaus zwar schwierig, die nationalen Parlamente stärker in die Ausarbeitung der Stabilitätsprogramme einzubeziehen, da dem das Prinzip der Gewaltentrennung entgegensteht. Es ist jedoch absolut notwendig, dass die nationalen Parlamente über diese Vorlagen abstimmen, so wie das Gesetz zur öffentlichen Finanzplanung es bereits seit 2011 vorsieht.³⁶ Wenn das Parlament nun, drittens, mitverantwortlich ist für die Umsetzung der in den Nationalen Reformprogrammen festgeschriebenen

36. Dazu verpflichtet Artikel 14 des Gesetzes Nr. 2010-1645 vom 28. Dezember 2010. Dieser Verpflichtung hat man sich jedoch immer wieder entzogen - so auch bei der Debatte über das aktuelle Stabilitätsprogramm.

Reformen, scheint eine größere Rolle des Parlaments bei der Ausarbeitung dieser Reformen erstrebenswert. Beispiele dafür finden sich in anderen nationalen Parlamenten.³⁷

Bei der zweiten Frage geht es darum, herauszufinden, **ob und inwiefern allein das Europäische Parlament das „Interesse der Eurozone“ vertreten kann**, möglicherweise **in Form eines** eigens dafür eingesetzten **Unterausschusses**.³⁸ Dafür sprechen sich einige hochrangige europäische Verantwortliche aus.³⁹ Aus juristischer Sicht ist das schwierig, aber nicht unmöglich. Die Geschäftsordnung verbietet zwar jedwede Diskriminierung aufgrund der Nationalität der Abgeordneten, doch ließe sich diese Regelung möglicherweise durch eine politische Übereinkunft zwischen den Fraktionen umgehen.⁴⁰ Politisch gesehen wäre ein solches Vorgehen jedoch problematisch. Zum einen sind, wie bereits oben ausgeführt wurde, die gesetzgebenden Befugnisse des Europäischen Parlaments in diesem Bereich stark begrenzt. Zum anderen – und der Schluss ergibt sich unmittelbar aus dem vorangehenden Argument – sind die nationalen Parlamente nach wie vor die Inhaber von Hoheitsrechten (Verabschiedung der nationalen Haushalte, Reform- und Gesetzgebungskompetenz, Überwachung der Exekutive), auf deren Ausübung sie keinesfalls verzichten werden. Es ist kaum vorstellbar, dass die nationalen Parlamente es allein dem Europäischen Parlament überlassen würden, über die Wirtschaftspolitik oder die finanzpolitische Ausrichtung der Eurozone zu bestimmen, wenn sie anschließend für die Umsetzung dieser Leitlinien zuständig wären. Darüber hinaus stammen die Mittel des ESM ausschließlich aus nationalen Haushalten: Warum sollten die Parlamente auf ihr Recht auf Haushaltsüberwachung verzichten, wenn es sich um Mittelzuweisungen zum Kapitalstock und Haftungsgarantieren handelt? Die Antworten stecken bereits in den Fragen. Es muss nicht eigens gesagt werden, dass die angestrebte Stärkung der parlamentarischen Dimension schwierig ist, da eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten keine weitere Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse wünscht. Sie haben folglich mit dem Momentum, das die Einheitliche Europäische Akte freisetzte, gebrochen. Daher sind wir der Meinung, dass allein innovative Formen interparlamentarischer Kooperation in der Lage sind, das Interesse der Eurozone zu vertreten.⁴¹

2.3. Drei mögliche Optionen für die Intensivierung der interparlamentarischen Zusammenarbeit

Es wird lange dauern, bis die Herausforderungen, denen sich die WWU derzeit gegenüberstellt, gemeistert sind. Aller Wahrscheinlichkeit nach bedarf es mehr als einiger kosmetischer institutioneller Nachbesserungen.⁴² Der Status Quo ist allerdings auch kein nachhaltiger Zustand. In Übereinstimmung mit dem jüngst vom Jacques Delors Institut gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung vorgelegten Bericht, der einen Fahrplan zur pragmatischen Vertiefung der WWU enthält, sollen hier im Rahmen eines Gedankenexperiments **drei Optionen zur Stärkung der interparlamentarischen Zusammenarbeit skizziert werden. Sie unterscheiden sich in erster Linie durch ihre unterschiedliche institutionelle Ambition.** In den ersten beiden Fällen geht es im Wesentlichen darum, auf europäischer Ebene einen Raum für Dialog und regelmäßigen Austausch zwischen Parlamentariern zu schaffen, der über die bereits bestehenden Mechanismen hinausgeht. Die dritte Option, die auf die Schaffung einer neuen, mit normativen Befugnissen ausgestatteten Institution hinausläuft, würde weitergehende Veränderungen der Governance-Strukturen notwendig machen.

37. Im Bundestag wird das Nationale Reformprogramm in den Ausschüssen diskutiert. 2016 debattierte sogar das Plenum darüber, bevor das Dokument endgültig an die Europäische Kommission übergeben wurde. Der tschechische Senat kann von dem Recht Gebrauch machen, bereits in einem frühen Stadium über die Grundzüge der Regierungspolitik zu debattieren. Dazu der oben genannte 28. Halbjährliche Bericht der COSAC, S. 48f.

38. Yves Bertoncini und António Vitorino, „Reforming Europe’s governance. For a more legitimate and effective Federation of Nation States“, Studies & Reports No. 105, Jacques Delors Institute, September 2014, S. 68. Yves Bertoncini, „The parliaments of the EU and the governance of the EMU“, *Tribune*, Jacques Delors Institute, April 2013. Bertoncini, Enderlein, Fernandes, Haas und Rubio, a. a. O., 2015, S. 9ff.

39. So erklärte Kommissionspräsident Juncker in seiner am 9. September 2015 gehaltenen Rede zur Lage der EU: „Das Europäische Parlament ist das Parlament der Eurozone und muss es auch bleiben. Und als Mitgesetzgeber obliegt es dem Europäischen Parlament über die Vorschläge zu befinden, die die Europäische Kommission in den kommenden Monaten zur Vertiefung unserer Wirtschafts- und Währungsunion unterbreiten wird.“

40. Für diese Option plädierte auch der Bericht über „verfassungsrechtliche Probleme der Mehrebenen-Governance in der Europäischen Union“, den der Ausschuss für Verfassungsangelegenheiten am 15. November 2013 vorlegte (§29 bis 31).

41. Bertoncini und Vitorino, 2014, a. a. O., S. 69f. Bertoncini, Enderlein, Fernandes, Haas und Rubio, 2015, a. a. O., S. 9ff. Henrik Enderlein und Jörg Haas, „Structural policies for growth and jobs: best practices, benchmarking and the role of the Eurogroup“, In-depth analysis provided in advance of the Economic Dialogue with the President of the Eurogroup, European Parliament Directorate-General for Internal Policies – Economic Governance Support Unit, September 2016.

42. Henrik Enderlein, Enrico Letta et al., *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, a. a. O., S. 15.

„AUF EUROPÄISCHER EBENE EINEN RAUM FÜR DIALOG UND REGELMÄSSIGEN AUSTAUSCH ZWISCHEN PARLAMENTARIERN SCHAFFEN“

Die erste Option wäre eine „Interparlamentarische Konferenz 2.0“, welche die bereits oben genannte und in Artikel 13 des SKS-Vertrages vorgesehene interparlamentarische Konferenz ergänzen würde. Dieser Vorschlag bezieht sich auf ein Arbeitspapier, das die Präsidenten der nationalen Parlamente der sechs Gründungsstaaten im Januar 2013 im Rahmen eines Treffens in Luxemburg verabschiedet haben. Der Vorschlag lautet, innerhalb der Konferenz eine Untergruppe einzurichten, die ausdrücklich für die Angelegenheiten der Eurozone zuständig wäre und am Vorabend der Konferenz tagen würde – die Eurogruppen- und Ecofin-Treffen funktionieren bereits nach diesem Modell.⁴³ Selbstverständlich müsste dazu die Geschäftsordnung der Artikel-13-Konferenz, auf die man sich nach langen Verhandlungen geeinigt hat, geändert werden. Gegebenenfalls sollte es die Möglichkeit geben, mit einer Dreiviertelmehrheit Dringlichkeitssitzungen einzuberufen. Diese Neuerung würde es beispielsweise gestatten, die erweiterte Konferenz im Vorfeld neuer Hilfsprogramme des ESM einzuberufen.

In ihrer institutionell am festesten verankerten Variante könnte diese „interparlamentarische Konferenz 2.0“ – unter dem Vorbehalt, dass der SKS-Vertrag und der ESM-Vertrag dementsprechend geändert werden – zumindest auf lange Sicht mit eigenen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden. Als ständige Einrichtung könnte sie die Entscheidungsfindung vor der Gewährung von finanzieller Unterstützung, wenn die beteiligten nationalen Parlamentsvertreter von der jeweiligen Volksvertretung ein entsprechendes Mandat erhalten würden.⁴⁴ Für diese Option wäre allerdings zunächst einmal nötig, die Reichweite des SKS-Vertrages mit der des ESM in Einklang zu bringen.

„DIESE NICHT-STÄNDIGE VERSAMMLUNG WÜRDEN ZWEI FORMATE AUFWEISEN“

Eine zweite Option, für die mindestens eine interinstitutionelle Vereinbarung nötig ist, wäre die Schaffung einer „Eurozonen-Versammlung“.⁴⁵ Diese nicht-ständige Versammlung würde sich gemäß einem noch festzulegenden Schlüssel aus Vertretern der nationalen und europäischen Parlamente zusammensetzen. Sie würden im Wesentlichen zwei Formate aufweisen: zum einen Ausschüsse (*scrutiny committees*), die mit spezifischen wirtschaftspolitischen Fragen betraut wären (Empfehlung für den Euroraum; Überwachung der Aktivitäten des ESM; Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen usw.) und vernetzt arbeiten würden. Zum anderen ein Plenum, das zwei Mal pro Jahr im Vorfeld der Europäischen Ratssitzungen im Dezember und Juni zusammentreten würde. Dort würden die in den Ausschüssen ausgearbeiteten Vorschläge verabschiedet. Über die Zugehörigkeit zur Versammlung würde natürlich die einzelnen Parlamente bestimmen, aber man sobald man sich auf die Mitglieder geeinigt hätte, würden diese auf Grundlage ihrer Kompetenzen und ihrer Expertise in die einzelnen Ausschüsse gewählt. Dadurch könnte man auch mit jenem nationalen Denken brechen, das den bisherigen Initiativen zur interparlamentarischen Zusammenarbeit so abträglich war. Die Arbeitsweise innerhalb der Ausschüsse wäre mit der anderer parlamentarischer Institutionen vergleichbar: Untersuchungen, Anhörungen, Abfassen von Berichten, etc. Für die kollektive Arbeit dieser neuen Institution wäre zusätzliche Mittel nötig, um beispielsweise ein ständiges Sekretariat einzusetzen (dessen genaue Rolle festzulegen wäre).

Eine solche Option könnte, was die Gewährung und Vergabe von Stabilitätshilfe im Rahmen des ESM angeht, langfristig gesehen auch in einer stärkeren Variante verwirklicht werden. So könnte man den mit diesen Angelegenheiten betrauten Überprüfungsausschuss mit Entscheidungsbefugnissen ausstatten, was allerdings Änderungen im ESM-Vertrag voraussetzen würde.⁴⁶

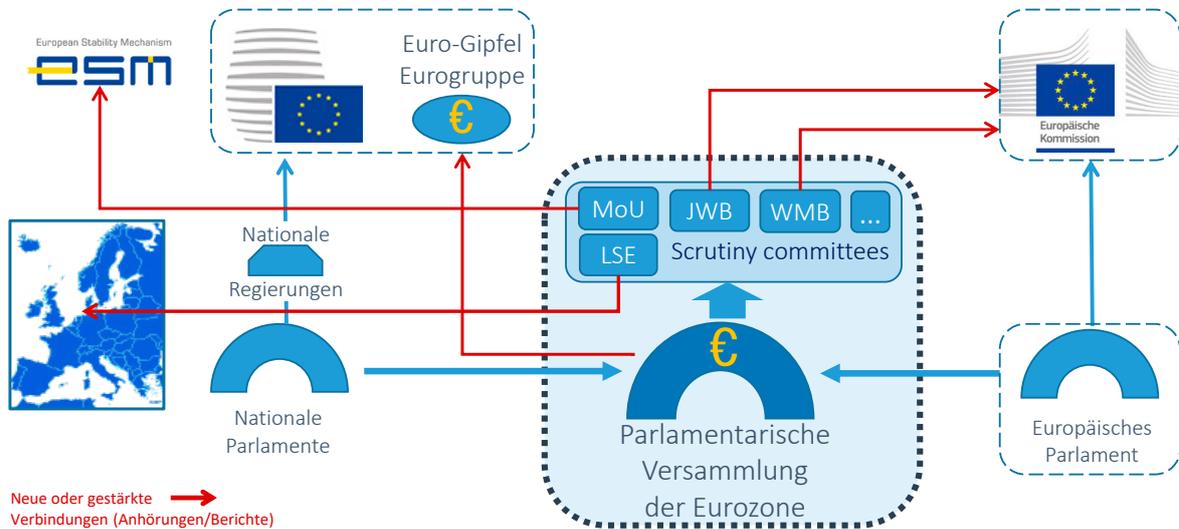
43. Diane Fromage, „European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution“, *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2016, Nr. 1, S. 14. Die Autorin entwickelt dort insbesondere die Idee eines Eurozonen-Treffens, das vor oder unmittelbar nach der Konferenz stattfinden würde.

44. Henrik Enderlein, Enrico Letta et al., *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, a. a. O., S. 27-28.

45. Dennoch braucht es für eine solche Versammlung in unserem Dafürhalten keine spezifische Rechtsgrundlage. Es sei an dieser Stelle nur daran erinnert, dass die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) 1989 durch einen einfachen Beschluss der Konferenz der Parlamentspräsidenten ins Leben gerufen wurde. Es sei ebenso an Artikel 9 des Protokolls 1 in den Verträgen erinnert: „Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente legen gemeinsam fest, wie eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten innerhalb der Union gestaltet und gefördert werden kann.“ Insofern diese Versammlung nicht mit gesetzgebenden Befugnissen ausgestattet wäre, scheint eine Änderung der bestehenden Rechtsgrundlage nicht zwingend notwendig. Da diese Versammlung jedoch auch dazu bestimmt wäre, mit EU-Institutionen zusammenzuarbeiten, erscheint es im Gegenzug unabdinglich, dass die Einbeziehung dieser Institutionen in einer interinstitutionellen Vereinbarung geregelt wird, so wie es Artikel 295 AEUV vorsieht.

46. Henrik Enderlein, Enrico Letta et al., *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, a. a. O., S. 30.

ABBILDUNG 2 ► „Gedankenexperiment“: Schematisch dargestellte Funktionsweise der Eurozonen-Versammlung



Quelle: Valentin Kreilinger und Morgan Larhant

Ein „Eurozonen-Parlament“ als neu zu gründende und ständig tagende Institution würde eine dritte Option darstellen. Die interparlamentarische Zusammenarbeit würde sich folglich nicht nur auf einen besseren Informationsaustausch und gemeinsame Debatten beschränken, sondern auch auf eine eigenständige deliberative Willensbildung abzielen. Dafür wäre jedoch eine belastungsfähige Rechtsgrundlage vonnöten, die durch eine Revision der Europäischen Verträge oder in einem intergouvernementalen Rahmen hergestellt werden könnte.⁴⁷ Diese Option wäre, falls überhaupt, nur später im WWU-Reformprozess umzusetzen, wie auch H. Enderlein, E. Letta et al. in ihrem Bericht ausführen.⁴⁸

„DIESE OPTION LIESSE SICH NUR UNTER GROSSEN JURISTISCHEN UND INSTITUTIONELLEN SCHWIERIGKEITEN UMSETZEN“

Hier stellen sich eine Reihe mit der Gründung einer neuen Institution zusammenhängende Fragen. Auf welcher Basis werden die Abgeordneten (aus)gewählt? Wie verteilen sich die Sitze auf die Mitgliedsstaaten? Welche Zuständigkeiten hätte dieses Parlament? Die Doppelzugehörigkeit zu dieser Institution und dem Sitz in einem nationalen beziehungsweise dem Europäischen Parlament würden aller Wahrscheinlichkeit nach Änderungen der Geschäftsordnungen der jeweiligen Institutionen erforderlich machen. Diese Option ließe sich daher nur unter großen juristischen und institutionellen Schwierigkeiten umsetzen. Sie erscheint nur dann sinnvoll, wenn damit eine systematische Revision der wirtschafts- und finanzpolitischen Governance-Strukturen in der Eurozone verbunden ist. Langfristig gesehen würde sie einer föderal organisierten Institutionenarchitektur den Weg ebnen. Darin hätten gegebenenfalls, wie das bereits an anderer Stelle dargelegt worden ist, auch ein Eurozonen-Finanzminister und ein Europäischer Währungsfonds ihren Platz.⁴⁹

47. Jean-Claude Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press 2012, S. 127-130. Dem Autor schwebt ein „parlamentarisches Organ“ vor, das „sich vom Europäischen Parlament unterscheidet“.

48. Henrik Enderlein, Enrico Letta et al., *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, a. a. O., S. 42.

49. Henrik Enderlein und Jörg Haas, 2016, a. a. O.

FAZIT

Abschließend ist es sinnvoll, die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen zusammenzufassen. Erstens macht die sehr spezifische Governance der WWU, die durch ein hohes Maß an Dezentralisierung gekennzeichnet ist, die nationalen Parlamente zu einem wesentlichen Dreh- und Angelpunkt für das Funktionieren der Union. Die Asymmetrie, die bei der Beteiligung eines jeden einzelnen zu beobachten ist, und die begrenzten Befugnisse des Europäischen Parlamentes, führen zu einer mangelhaft ausgeprägten parlamentarischen Dimension. Zweitens könnte die Stärkung der parlamentarischen Komponente einige der Schwächen im Aufbau der WWU lindern: nationale Akteure machen sich die europäischen Regeln nicht zu eigen; die Mitgliedsstaaten stimmen ihre Wirtschaftspolitik unzureichend untereinander ab; und es mangelt auch an einer Politisierung von gemeinsam getroffenen Entscheidungen bei der Anwendung des Regelwerks. Diese Stärkung - und das ist die dritte Schlussfolgerung - erfordert die Schaffung einer spezifischen interparlamentarischen Komponente für die Eurozone, da sowohl die nationalen Parlamente als auch das Europäische Parlament in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt sind. Je nach institutionellem Ehrgeiz mindestens drei Optionen für eine Intensivierung interparlamentarischer Zusammenarbeit denkbar. Die zweite Option, eine Eurozonen-Versammlung, scheint am besten auf die unmittelbaren Herausforderungen zu reagieren, während sie gleichzeitig unüberwindbare rechtliche Hürden vermeidet.

Diese institutionelle Antwort würde selbstverständlich nicht alle Probleme der WWU lösen. Zudem würde sich die institutionelle Feinabstimmung in Europa dadurch umso komplexer gestalten. Dies lässt sie gegenwärtig, zu einem Zeitpunkt, da manche sich mit radikalen und mitunter radikal einfachen Lösungen hervortun, unattraktiv werden. Aber sie hätte den Vorzug, dass nationale Parlamente für europäische Entscheidungen politisch einstehen würden. Die Kluft, die sich immer wieder zwischen den europäischen und nationalen Entscheidungsebenen auftut, sobald es darum geht, die wirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen die Eurozone steht, zu benennen und anzugehen, könnte sich somit verringern.

LITERATURVERZEICHNIS

- Allemand Frédéric et Martucci Francesco, „La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire“, *Revue de l'OFCE*, 2014, Ausg. 3, Nr. 134.
- Aviat A., Diot S., El Kasmi S., Jégou N., „Vers un meilleur pilotage de l'orientation budgétaire de la zone euro?“, *Trésor-éco*, n°163, März 2016.
- Benz Arthur, „An asymmetric two-level game: Parliaments in the Euro crisis“, in: *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics the European Union and beyond*, hg. von Crum Ben, Fossum John E. ; ECPR Press, 2013, S. 25-40.
- Bertoncini Yves, Enderlein Henrik, Fernandes Sofia, Haas Jörg und Rubio Eulalia, „Weiterentwicklung der WWU. Unsere Empfehlungen anlässlich des Fünf-Präsidenten-Berichts“, *Policy Paper Nr. 137*, Jacques Delors Institute, Juni 2015.
- Bertoncini Yves and Vitorino António, „Reforming Europe's governance. For a more legitimate and effective federation of national states“, *Studies & Reports No. 105*, Jacques Delors Institute, September 2014.
- Bertoncini Yves, „The parliaments of the EU and the governance of the EMU“, *Tribune*, Jacques Delors Institute, April 2013.
- Cooper Ian, „The Politicization of Interparliamentary Relations in the EU: Constructing and Contesting the 'Article 13 Conference' on Economic Governance“, *Comparative European Politics*, 2016, Ausg. 14, Nr. , S. 196-214
- Crum Ben, „Saving the Euro at the Cost of Democracy?“, *Journal of Common Market Studies*, 2013, Ausg. 54, Nr. 4, S. 614-30.
- Dawson Mark, „The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance“, *Journal of Common Market Studies*, 2015, Ausg. 53, Nr. 5, S. 976-993.
- Enderlein Henrik, Letta Enrico, Asmussen Jörg, Boone Laurence, De Geus Aart, Lamy Pascal, Maystadt Philippe, Rodrigues Maria João, Tumpel-Gugerell Gertrude und Vitorino António: *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin und Jacques Delors Institute, September 2016.
- Enderlein Henrik, Jörg Haas, *Structural policies for growth and jobs: best practices, benchmarking and the role of the Eurogroup*, In-depth analysis provided in advance of the Economic Dialogue with the President of the Eurogroup, European Parliament Directorate-General for Internal Policies – Economic Governance Support Unit, September 2016.
- Enderlein Henrik, Haas Jörg, „Was würde ein europäischer Finanzminister tun? Ein Vorschlag“, *Policy Paper Nr. 145*, Jacques Delors Institut – Berlin, September 2015.
- Fabbrini Federico, *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges*. Oxford University Press, 2016.
- Fasone Cristina, „European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?“, *European Law Journal*, 2014, Ausg. 20, Nr. 2, S. 164-85.
- Fines Francette, „A propos de quelques limites constitutionnelles au fédéralisme économique européen“, in : *L'Union européenne et le fédéralisme économique*, hg. von De La Rosa Stéphane, Martucci Francesco, Dubout Edouard ; Bruylant, 2015, pp. 214-230.
- Fromage Diane, „The ESM and National Parliaments: France“, *Constitutional Change through Euro Crisis Law*, 28. Juli 2015.
- Fromage Diane, „European Economic Governance and Parliamentary Involvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution“, *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2016, Nr. 1.
- Hallerberg Mark, Marzinotto Benedicta, Wolff Guntram B., *An Assessment of the European Semester*, European Parliament, 2012.
- Hix Simon, „Democratizing a Macroeconomic Union in Europe“, in: *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, hg. von Cramme Olaf, Hobolt Sara B. ; Oxford University Press, 2014, S. 180-98.
- Höing Oliver, *Asymmetric Influence: National Parliaments in the European Stability Mechanism*, Universität zu Köln, 2015.
- Hollande François, „Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance“, *Journal du dimanche*, 19. Juli 2015.
- Jancic Davor, „Parliamentary Involvement in the Economic and Monetary Union after the Euro Crisis“, in: *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, hg. von Lupo Nicola, Fasone Cristina, Oxford: Hart Publishing, 2016, S. 183-204.
- Kreilinger Valentin, „Inter-Parliamentary Cooperation and Its Challenges: The Case of Economic and Financial Governance“, in: *What Form of Government for the EU and the Eurozone?*, hg. von Fabbrini Federico, Ballin Ernst Hirsch, Somsen Hans, Oxford: Hart Publishing, 2015, pp. 271-88.
- Kreilinger Valentin, „Asymmetric parliamentary powers: the case of the third rescue package for Greece“, Jacques Delors Institut – Berlin, 18. August 2015.

Kreilinger Valentin, „National parliaments, surveillance mechanisms and ownership in the Euro Area“, *Studies & Reports No. 110*, Jacques Delors Institut - Berlin, March 2016.

Larhant Morgan, „Interparliamentary Cooperation in the European Union: time for a new start?“, *Policy Paper No. 16*, Notre Europe, 2005.

Lupo Nicola und Fasone Cristina (Hg.) *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016.

Macron Emmanuel, Speech at the European Fair of Strasbourg, 4. September 2015.

Piris Jean Claude, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, 2012.

Raimla E., *Involvement of the National Parliaments in SCPs and NRPs – 2014, 2015 and 2016*, Study, European Parliament Directorate-General for Internal Policies – Economic Governance Support Unit, 26. September 2016.

Raunio Tapio, „National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research“, *The Journal of Legislative Studies* 15 (4), 2009, Ausg. 15, Nr. 4, S. 317-34.

Rozenberg Olivier, Heffttler Claudia, „Introduction“, in: *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, hg. Von Heffttler Claudia, Neuhold Christine, Rozenberg Olivier, Smith Julie, Palgrave Macmillan, 2015, S. 1-39.

Rubio Eulalia, „Federalising the Eurozone: Towards a true European budget?“, *Policy Paper No. 155*, Jacques Delors Institute, January 2016.

Scharpf Fritz W., *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, 1999.

Zu den gleichen Themen...

REPAIR AND PREPARE: DER EURO UND WACHSTUM NACH DEM BREXIT

Henrik Enderlein, Enrico Letta, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Pascal Lamy, Philippe Maria João Maystadt, Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell and António Vitorino, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin und Jacques Delors Institute, September 2016

ECONOMIC POLICY COORDINATION IN THE EU: LINKING NATIONAL OWNERSHIP AND SURVEILLANCE

Valentin Kreiling, *Synthesis*, Jacques Delors Institut - Berlin, July 2016

NATIONAL PARLIAMENTS, SURVEILLANCE MECHANISMS AND OWNERSHIP IN THE EURO AREA

Valentin Kreiling, *Studies & Reports No. 110*, Jacques Delors Institut - Berlin, March 2016

WAS WÜRD E EIN EUROPÄISCHER FINANZMINISTER TUN? EIN VORSCHLAG

Enderlein Henrik and Jörg Haas, *Policy Paper No. 145*, Jacques Delors Institut – Berlin, September 2015

WEITERENTWICKLUNG DER WWU. UNSERE EMPFEHLUNGEN ANLÄSSLICH DES FÜNF-PRÄSIDENTEN-BERICHTS

Bertoncini Yves, Henrik Enderlein, Sofia Fernandes, Jörg Haas and Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 137*, Jacques Delors Institute, June 2015

THE NEW INTERPARLIAMENTARY CONFERENCE FOR ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE

Valentin Kreiling, *Policy Paper No. 100*, Jacques Delors Institute, October 2013

INTERPARLIAMENTARY COOPERATION IN THE EUROPEAN UNION: TIME FOR A NEW START?

Larhant Morgan, *Policy Paper No. 16*, Jacques Delors Institute, September 2006

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Französischen: Danilo Scholz © Jacques Delors Institut – Berlin, 2016.



Hertie School
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

