

Stärkere Integration – mangelnde Legitimation?

Der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die WWU-Governance
seit Beginn der Euro-Krise am Beispiel des Six-Packs und Fiskalpakts

von Thomas Walli

**Icer Papers on European
Governance**

Vol. II, No. 1/2016

ISSN 2409-5133
<https://doi.org/10.25651/icer212016>

Kontakt:
Thomas Walli
E-Mail: Thomas.Walli@student.uibk.ac.at

ICER – Innsbruck Center for European Research
Jean Monnet Chair for Political Science and European Integration
University of Innsbruck
Dept. of Political Science – Universitätsstrasse 15 – AT 6020 Innsbruck
Homepage: www.icer.at
E-Mail: info@icer.at
Andreas Maurer
Layout: Isabella Kieber
© ICER

ISSN 2409-5133

Abstract

Im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion wurden seit Ausbruch der Finanz- und Eurokrise 2008/09 mehrere Veränderungen implementiert und zahlreiche Maßnahmen umgesetzt, um die engere Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der europäischen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die Kritik, dass es dieser neuen Art von Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion durch mangelnde parlamentarische Beteiligung an demokratischer Legitimität fehle, übersieht die Möglichkeiten der Einflussnahme und Mitwirkung des Europäischen Parlaments in der europäischen Gesetzgebung, die auch bei den Gesetzestexten des Six-Packs und im außerhalb der EU-Gesetzgebung stattfindenden Verhandlungsprozess zum Fiskalpakt, zum Tragen kamen. Die vorliegende Arbeit analysiert die unterschiedlichen Möglichkeiten der Einflussnahme des Europäischen Parlaments in beiden Fällen. Es wird dabei angenommen, dass es sowohl auf die Governance innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion, bei der Implementierung des Six-Packs, großen Einfluss hat und auch im Falle des Fiskalpakts seine Kernpunkte im Großen und Ganzen durchsetzen konnte.

1 Einleitung

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) unterlag seit Ausbruch der Finanz- und Eurokrise 2008/09 mehreren Veränderungen. Mit dem Ziel einer engeren Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Länder der Europäischen Union und im Speziellen des Euroraums wurden zahlreiche neue Koordinations-, Kontroll-, Sanktions- sowie Orientierungsmaßnahmen auf supranationaler und zwischenstaatlicher Ebene beschlossen und umgesetzt. Dieser neuen Governance in der WWU sowie deren Implementierung wird des Öfteren vorgeworfen, dass ihr aufgrund mangelnder parlamentarischer Beteiligung demokratische Legitimität fehle (vgl. Input-Legitimität nach Fritz Scharpf). Bei den Vorwürfen wird oftmals übersehen, dass das Europäische Parlament (EP) seit dem Vertrag von Lissabon bei vielen neuen Regelungen im Bereich der WWU als gleichberechtigter Partner des Ministerrats im Sinne des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beteiligt ist. Die vorliegende Arbeit analysiert die Möglichkeiten der Einflussnahme und die Mitwirkung des EP bei den Gesetzestexten des Six-Packs in vier Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (OGV) und zwei Konsultationsverfahren. Des Weiteren werden die Einflussmöglichkeiten des EP im Verhandlungsprozess für den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion untersucht. In den Verhandlungen um diesen sogenannten Fiskalpakt war das EP durch eine Delegation inoffiziell vertreten und konnte diese in diesem Rahmen beeinflussen. In beiden Fällen werden die Änderungsvorschläge an essentiellen Stellen und allgemeinere Positionen des EP mit den endgültigen Rechtstexten verglichen, um so festzustellen, welche Elemente auf Initiative des EP Eingang in die finalen Rechtsakte fanden.

1.1 Die WWU in der Krise

Die Wirtschafts- und Währungsunion stellte bis vor wenigen Jahren eines der behertesten europäischen Projekte dar. Eine gemeinsame Währung sollte für eine noch tiefere

Integration stehen und gleichzeitig zu einer größtenteils vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik führen. Nach Ausbruch der Schuldenkrise, die mehrere Staaten der EU sowie den Euroraum als Ganzes seit 2008/09 immer wieder auf die Probe stellte, wurden nach und nach neue Regelungen implementiert.¹

Die Palette an Maßnahmen reicht von Rettungspaketen für einzelne Euro-Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien, Portugal, Irland) bis hin zu Richtlinien und Verordnungen, die eine koordinierte Wirtschaftspolitik zwischen den EU- und Eurostaaten bewirken sollen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die EU-Gesetzgebungen des sogenannten Six-Packs² (gültig für die gesamte EU, seit 2012 in Kraft) und Two-Packs³ (gültig für den Euroraum, seit 2013 in Kraft) zu nennen. Mit diesen wurde das Europäische Semester begründet, das sich über die ersten sechs Monate eines jeden Jahres zieht und unter anderem folgende Elemente beinhaltet: die Vorberörterung der nationalen Haushaltsentwürfe, die Überwachung der nationalen Volkswirtschaften, länderspezifische Empfehlungen von Seiten der Europäischen Kommission und des Rates, strengere Regelungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und die quasi-automatische Anwendung von Sanktionen⁴ (z. B. einer Geldbuße von 0,2% des letzten

¹ Einen groben Überblick über die Euro-Rettungspolitik geben unter anderem Poptcheva, 2012: 3–5 und Deubner, 2014: 22–23.

² (1) Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; (2) Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; (3) Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet; (4) Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; (5) Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; (6) Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

³ (1) Verordnung (EU) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind; (2) Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

⁴ Hierfür wurde das neue Abstimmungs-system der umgekehrten qualifizierten Mehrheit im Rat („reverse qualified-majority voting“) eingeführt; damit treten die durch die EK auferlegten Sanktionen „automatisch“ in Kraft, sofern dies nicht der Rat mit qualifizierter Mehrheit verhindert; siehe unter anderem Cisotta, 2013: 6–8; dies gilt auch für Sanktionen im SKS-Vertrag.

Bruttoinlandsprodukts). Weitere Maßnahmen betreffen die neu geschaffene Bankenunion oder den permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)⁵.

Von besonderem Gewicht ist der sogenannte Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion⁶. Unterzeichnet am 2. März 2012 von allen EU-Staaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Tschechiens, stellt der oftmals salopp als Fiskalpakt⁷ bezeichnete völkerrechtliche Vertrag eine Art „Parallel-Regime“ zur gewöhnlichen Governance in der WWU innerhalb der EU-Verträge dar. Er soll eine stärkere Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten bewirken und geht dabei weiter, als es die EU-Verträge (Art. 126 AEUV und Protokoll Nr. 12) und der Stabilitäts- und Wachstumspakt tun. So fordert der Vertrag die Einführung von sogenannten „Schuldenbremsen“ in den jeweiligen Mitgliedstaaten, legt Sanktionen bei Regelverstößen fest und gilt als Vorbedingung für Geldmittel aus dem ESM-Topf.

Dem gesamten neuen Regieren in der WWU wird immer wieder vorgeworfen, dass ihr, aufgrund mangelnder parlamentarischer Beteiligung, die Input-Legitimität (nach Fritz Scharpf) fehle. Dabei bezieht sich die Kritik mal auf die Schwächung der nationalen Parlamente (Wessels/Rosenberg, 2013; Hefftl/Wessels, 2013; Deubner, 2014: 24–28), mal auf die offenbar schwache Stellung des EP innerhalb der WWU (Fasone, 2012; Poptcheva, 2012; zur geschwächten Rolle des EP nach der Implementierung der neuen Maßnahmen im Speziellen:

⁵ Begründet durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und der Republik Finnland mit Inkrafttreten am 27. September 2012.

⁶ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion zwischen dem Königreich Belgien, der Republik Bulgarien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, Ungarn, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumänien, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden mit Inkrafttreten am 1. Januar 2013.

⁷ Genau genommen stellt der Fiskalpakt (engl. „fiscal compact“) nur einen Teil des gesamten Vertrages dar – wenn auch einen ausgesprochen wichtigen: nämlich jene Bestimmungen, die die Haushaltspolitik der teilnehmenden Staaten betreffen (Artikel 3 bis 8). Bisweilen wird jedoch das ganze Vertragswerk als Fiskalpakt, Fiskalvertrag oder SKS-Vertrag bezeichnet. Die Begriffe werden in dieser Arbeit daher synonym verwendet.

Hallerberg et al., 2011; Maurer, 2013), mal auf beides (Deubner, 2014). Gleichzeitig wird mit Recht darauf verwiesen, dass auf EU-Ebene die EK (Cisotta, 2013), der MR, der ER und nicht zuletzt die EZB (Kunstein/Wessels, 2013) mittlerweile eine Aufwertung erfahren haben, denen gegenübergestellt das EP – trotz grundlegender Aufwertung durch den Vertrag von Lissabon im Bereich der WWU (laut dem es in den meisten Fällen im OGV mitentscheiden kann) – institutionell geschwächt scheint (Maurer, 2013: 2).

Die vorliegende Arbeit untersucht, welche Mitwirkungsmöglichkeiten das EP bei den Gesetzesinitiativen des Six-Packs und des SKS-Vertrags hatte. So kann in einem weiteren Schritt die Rolle des EP in der WWU seit 2008/09 besser definiert und eingeordnet werden.

1.2 Forschungsstand

Die Forschung rund um die neue Governance in der WWU ist noch relativ jung und von einigen wenigen Namen beherrscht. Die Etikettierung der EU als ein politisches System „in progress“ trifft nicht zuletzt wegen der anhaltenden Euro- und Schuldenkrise ganz besonders auf die WWU zu. Innerhalb weniger Jahre hat sich die Gestalt der Wirtschafts- und Währungsunion stark verändert – hin zu einer stärker koordinierten und vertieften Union.

Interessant ist, dass neben wirtschafts- und währungspolitischen Überlegungen (so zum Beispiel Hallerberg, 2010; Emerson & Giovannini, 2013) vor allem auch demokratietheoretische von Anfang an den Diskurs dominierten. Im Zentrum der Legitimitätsdebatte stehen zum einen das Europäische Parlament und zum anderen die nationalen Parlamente (NPs). Tabelle 1 zeigt, wie sich die verschiedenen Beiträge der letzten Jahre zwischen der Fokussierung auf das EP bzw. der NPs grob einordnen lassen:

Legitimität durch	
EP	NPs
Hallerberg et al., 2011 Fasone, 2012 Poptcheva, 2012 Maurer, 2013 Deubner, 2014	Wessels/Rosenberg, 2013 Heffttler/Wessels, 2013 Deubner, 2014

Tab. 1: Legitimität der WWU, eigene Darstellung.

Der für diese Arbeit relevante Bereich der Legitimierung der WWU durch das EP ist stark auf eine Analyse der mit den neuen Maßnahmen einher gegangenen Veränderungen für das Parlament konzentriert. In anderen Worten: Untersuchungen der realen Mitwirkung des EP bei einzelnen Rechtsakten sind bislang noch eher selten. Dabei müssten zunächst eben diese den Ausgangspunkt von demokratietheoretischen Debatten darstellen. Darauf aufbauend können dann Vorschläge für einen Ausbau der parlamentarischen Beteiligung gegeben werden.

Besonders auffällig ist dies beim Fiskalpakt. Während die einzelnen Verhandlungsrunden inzwischen gut erforscht sind (vgl. Kreiling, 2012; Beach, 2013; Pühringer, 2013; oder auch

George Tsebelis Darstellung auf seiner Homepage⁸), gilt dies für die Rolle des EP darin nicht. Dessen „Erfolge“ bei den Verhandlungen sind bis jetzt nicht umfangreich erforscht worden (eine Ausnahme bildet Fasone, 2012).

Einen Teil dieser Lücken innerhalb der internationalen Forschungslandschaft schließe ich mit der vorliegenden Arbeit, indem ich die Beteiligung des EP im Implementierungsprozess erstens des Six-Packs und zweitens des Fiskalvertrags analysiere. Damit kann danach besser bewertet werden, wie es um die (parlamentarische) Legitimität der WWU steht, und ob bzw. welche Maßnahmen notwendig sind, um diese zu erhöhen.

1.3 Ziele und Forschungsfragen

Im Zentrum der Arbeit steht folgende Frage: *Lässt sich aus den gegebenen realen Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments bei den Verhandlungen zum Six-Pack und zum SKS-Vertrag ein Demokratiedefizit im Krisenmanagement innerhalb der WWU feststellen?*

Folgende Unterfragen lassen sich ableiten:

F1: *Welche Inhalte der finalen Rechtstexte des sogenannten Six-Packs sind auf Initiative des EP übernommen worden?*

F2: *Welche Inhalte des SKS-Vertrages waren Vorschläge des EP und sind auf seinem Druck hin aufgenommen worden?*

F3: *Lässt sich daraus ein Demokratie- und Legitimitätsdefizit der WWU ableiten?*

Die Thesen, die durch die Bachelorarbeit führen, lauten:

T1: Das EP konnte im Zuge der Verhandlungen zu denjenigen Verordnungen des Six-Packs, die im OGV beschlossen wurden, seine Änderungsanträge im Großen und Ganzen durchsetzen, während es bei den zwei Rechtsakten, bei denen es nur konsultiert werden musste, keinen vergleichbaren Erfolg aufweisen kann.

T2: Beim SKS-Vertrag konzentrierte sich das EP auf einige wenige Punkte, die der Parlamentsdelegation besonders wichtig erschienen, und konnte diese auch im Vertragstext

⁸ Vgl. Tsebelis, George, Fiscal Compact Data. Elimination, Compromise, and Compensation in the Six Drafts of the Fiscal Compact (colored table), in: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/data/fiscal-compact-data/>; 23.8.2015.

einbauen.

T₃: Aus den untersuchten Verfahren kann sich keine mangelnde Beteiligung des EP ableiten lassen, die den Vorwurf eines Demokratiedefizits rechtfertigen würden.

Die Gegenthesen dazu lauten:

GT₁: Das EP konnte trotz OGV nicht die für ihn wichtigsten Änderungsvorschläge, die auch eine stärkere Beteiligung des EP innerhalb der WWU vorgesehen hätten, durchsetzen.

GT₂: Im Fiskalpakt konnte das EP nur wenige Änderungen von geringer Bedeutung einfügen, da er außerhalb der eigentlichen EU-Gesetzgebung verhandelt und beschlossen wurde, und das EP damit nur inoffiziell beteiligt war und keine Verhandlungsmacht besaß.

GT₃: Aufgrund der Tatsache, dass das EP trotz OGV keine stärkere Rolle für sich in der operativen Phase des Europäischen Semesters herausholte bzw. herausholen konnte, und der Fiskalpakt gänzlich außerhalb der EU-Gesetzgebung entstand, kann und muss noch immer von einem Demokratiedefizit in der WWU gesprochen werden.

1.4 Methodische Vorgehensweise

Um die Forschungsfragen angemessen beantworten zu können, ist die vorliegende Arbeit grob in zwei Teile geteilt: Der erste Teil beschäftigt sich mit dem Six-Pack, der zweite Teil mit dem SKS-Vertrag. Die Beschränkung auf genau diese Rechtsakte kommt daher, dass das Six-Pack aus einer Richtlinie und fünf Verordnungen besteht, von denen vier mittels OGV und zwei mittels Konsultationsverfahren innerhalb des gewöhnlichen EU-Rechtsrahmens implementiert wurden, und der Fiskalpakt einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen 25 der damals 27 EU-Mitgliedstaaten darstellt, der außerhalb der EU-Verträge verhandelt und implementiert wurde. Damit können möglichst viele verschiedene Varianten des Krisenmanagements abgedeckt werden. Zugleich stellen die ausgewählten Maßnahmen die mitunter wichtigsten und fundamentalsten Modifizierungen der WWU seit 2008 dar (vom

Lissabonner Vertrag abgesehen).

Der erste Teil behandelt wie erwähnt das Six-Pack. Darin vergleiche ich die sechs Vorschläge der EK mit den jeweiligen „Committee Reports“ des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des EP (ECON-Ausschuss), um dessen Änderungsvorschläge zu identifizieren. Die „Committee Reports“ vergleiche ich dann im Weiteren mit den finalen (endgültig erlassenen) Rechtsakten. In einer dreispaltigen Synopse werden diese drei Schritte gegenübergestellt. So lassen sich die (übernommenen) Änderungsvorschläge des EP übersichtlich darstellen. Die notwendigen Dokumente sind vollständig im Legislative Observatory (OEIL) des Europäischen Parlaments zu finden.

Der zweite Teil widmet sich dem Fiskalpakt. Dafür gehe ich verschiedene Entschlüsse und Positionen des EP aus der Zeit zwischen Ende 2011 und Anfang 2012 (der Verhandlungsphase des SKS-Vertrages) durch und vergleiche, welche EP-Positionen im Fiskalpakt übernommen wurden und welche nicht. Nähere Details zu den Analysemethoden finden sich jeweils zu Beginn der beiden Hauptteile.

Für die Verifizierung bzw. Falsifizierung der Thesen wird die Theorie des Neo-Institutionalismus verwendet, demzufolge „durch die Verselbständigung der supranationalen Institutionen Kontrolldefizite für die Mitgliedstaaten entstehen“ (Morisse-Schilbach, 2012: 229). Insbesondere der Historische Institutionalismus scheint für die Untersuchung sehr geeignet. In dessen Zentrum steht der Einfluss, den Institutionen über die Zeit ausüben und zusätzlich erlangen: Wie können einmal etablierte supra- bzw. internationale Institutionen auf die Akteure, die sie geschaffen haben, einwirken und deren Verhalten beeinflussen (Pollack, 2004: 139)? Die Institutionen entwickeln demnach eine Art „Eigenleben“ (Morisse-Schilbach, 2012: 228), das dazu führe, dass sich die Institutionen durch eine alltägliche Routinepolitik verselbstständigen.

Die Gegenthesen können mit Hilfe des Liberalen Intergouvernementalismus untersucht werden, der annimmt, dass die Staaten bzw. deren Regierungen die Integration kontrollieren und die Wirtschafts- und (in einem noch stärkeren Maße) die Fiskalpolitik als ihr Hoheitsgebiet sehen. Demnach kommt es zu einer stärkeren Integration nur in dem Fall, in denen sich die Regierungen, die „central actors in international politics“ (Schimmelfennig, 2004: 76), dadurch

einen Vorteil erhoffen. Die liberale Komponente der Theorie besagt, dass sich Mitgliedstaaten für eine engere Wirtschafts- und Währungsunion aussprechen, wenn innerstaatliche, hauptsächlich wirtschaftliche Akteure dies vorantreiben (Schimmelfennig, 2004: 79). Mittels des LI lässt sich die EU-Politik mit einem dreistufigen Modells erklären: 1. Wie kommen außenpolitische Interessen innerstaatlich zustande? Wie setzen sich bestimmte Präferenzen im Innern des Staates durch? 2. Wie setzen die verhandelnden Regierungen ihre Präferenzen zwischenstaatlich um? 3. Wie kann eine Abgabe von Souveränität an die supranationale Ebene erklärt werden? Laut Andrew Moravcsik, dem „Vater“ des Liberalen Intergouvernementalismus, bleiben etablierte Institutionen schwach und „dem Spiel veränderter nationalstaatlicher Präferenzen ausgesetzt“ (Steinhilber, 2012: 154).

2 Das Six-Pack⁹

2.1 Methode

In einer dreispaltigen Synopse wurden der Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission, die Änderungsvorschläge des ECON-Ausschusses des EP und der finale Rechtstext miteinander verglichen und gegenübergestellt. Der Vergleich beschränkte sich auf die rechtlich bindenden Teile der jeweiligen Texte (die Präambeln wurden demnach nicht beachtet).

Die Änderungsvorschläge des EP in Bezug auf den EK-Vorschlag sind fett & kursiv markiert. Ob diese dann im finalen Rechtstext aufgenommen wurden, ist mittels einer Einfärbung dargestellt: rot für nicht aufgenommene Änderungen, gelb für verändert aufgenommene und grün für übernommene Änderungsvorschläge. Zu guter Letzt geben meine Kennzeichnungen „inhaltlich irrelevante Änderung“ (mit einer „1“ gekennzeichnet), „leichte Änderung/detailliertere Ausformulierung“ („2“) bzw. „grundlegende Änderung/Einschub“ („3“) einen Hinweis darauf, wie tiefgehend die Änderungsvorschläge des Ausschusses waren.

Aus diesen Auswertungen konnte für jede der sechs Gesetzesinitiativen je eine

⁹ Siehe dazu die separaten Tabellen auf: <http://www.icer.at/research/data/six-pack-fiskalpakt/>

zusammenfassende Tabelle erstellt werden. In diesen sind die Summen (absolut und prozentual) der einzelnen Varianten an Änderungsvorschlägen festgehalten.

2.2 Auswertung

SP1:

„Six-Pack 1“ (SP1): Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (Konsultationsverfahren)

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	1	1,49	5	7,46	9	13,43	15	22,39
Ä. verändert	0	0	2	2,99	5	7,46	7	10,45
Ä. nicht aufgenommen	5	7,46	15	22,39	25	37,31	45	67,16
Summen	6	8,96	22	32,84	39	58,21	67	100

Daten und Darstellung: Thomas Walli

Das Europäische Parlament war an der Richtlinie 2011/85/EU mittels Konsultationsverfahren beteiligt. Erwartungsgemäß war die Anzahl an nicht aufgenommenen Änderungsanträgen mit etwa 2/3 relativ hoch. Nichtsdestotrotz wurden von 67 Änderungsvorschlägen 15 beinahe eins zu eins übernommen (ca. 22%). Nur 10% fanden etwas verändert Eingang in den finalen Rechtstext. Wie es für alle sechs Rechtsakte typisch ist, waren die meisten Änderungsvorschläge grundlegende Änderungen bzw. neu eingefügte Passagen (58%). Während nur ca. 9% inhaltlich irrelevante Änderungen darstellen, sind ca. 1/3 leichte Änderungen.

Immerhin sind 3/5 der vom Ministerrat übernommenen Änderungen (grün eingefärbt) grundlegende Änderungsvorschläge (Kennnummer 3; 9 von 15 an der Zahl). Dies stellt eine leichte Überproportionalität gegenüber der Anzahl der grundlegenden Änderungsvorschläge an den gesamten Änderungsanträgen dar (39 von 67, bzw. 58%).

Viele der grundlegenden und manche der leichten Änderungsvorschläge des Parlamentsausschusses betreffen eine Unterscheidung zwischen Euro-Mitgliedstaaten („Teilnehmende Mitgliedstaaten“) und Nicht-Eurostaaten („Mitgliedstaaten mit einer Ausnahmeregelung“). Damit wollte der Ausschuss inhaltlich differenzierte Regelungen zwischen die beiden Staatengruppen einführen. Eine derartige Regelung ist weder im Vorschlag der Europäischen Kommission noch im finalen Rechtsakt enthalten; bereits in den

Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 wurde dieser Änderungsvorschlag zurückgezogen. Unterm Strich bedeutet das, dass die einzelnen Bestimmungen der Richtlinien für alle Mitgliedstaaten in gleichem Maße gültig sind.

SP2:

SP2: Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, erste Lesung/informeller Trilog)

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	0	0	0	0	1	1,96	1	1,96
Ä. verändert	0	0	0	0	8	15,69	8	15,69
Ä. nicht aufgenommen	2	3,92	4	7,84	36	70,59	42	82,35
Summen	2	3,92	4	7,84	45	88,24	51	100

Daten und Darstellung: Thomas Walli

Obwohl das EP durch das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt beteiligt war, liegt die Rate der aufgenommenen Änderungsvorschläge mit 2% („Ä. übernommen“) und 16% („Ä. verändert“) am niedrigsten aller sechs Rechtstexte. Über 82% der Änderungsanträge fanden nicht Eingang in den finalen Rechtstext. Dies liegt unter anderem auch daran, dass vom ECON-Ausschuss geforderte Anhörungsrechte des EP, die er an unterschiedlichen Stellen einfügte, bereits in den Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 durch das Kapitel Ia (bzw. im finalen Rechtsakt „Kapitel II: Wirtschaftspolitischer Dialog“) ersetzt wurden. Dieses erlaubt dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung „den Präsidenten des Rates, die Kommission und gegebenenfalls den Präsidenten des Europäischen Rates oder den Präsidenten der Euro-Gruppe“ (vgl. Art. 3: „Wirtschaftspolitischer Dialog“ der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011) zu einer Befragung einzuladen. Die Aufnahme dieses Kapitels kann so insgesamt als Erfolg für das EP angesehen werden, wenngleich damit nicht alle eingangs vom Ausschuss geforderten Mitwirkungsrechte berücksichtigt wurden.

Der MR war offenbar darauf bedacht, nicht zu viele Rechte den supranationalen Institutionen

abzugeben. Als Beispiel hierfür könnte zunächst dienen, dass die ursprünglich geforderten Kontrollrechte des EP (z. B. Art. 3 (1a) und (5a), Art. 4 (1a), Art. 5 (1a) und (1b) des ECON-Entwurfs) in den etwas schwammigen und allgemeiner formulierten „Wirtschaftspolitischen Dialog“ überführt und zusammengefasst wurden. Demgegenüber könnte man argumentieren, dass allgemeinere Formulierungen nicht per se die Mitwirkungsrechte des EP einschränken, da sie auch das Europäische Parlament in seinem Sinne interpretieren könnte. Anders sieht es z. B. dann aus, wenn man sich den vom ECON-Ausschuss geforderten „Art. -8b: Notmaßnahmen“ ansieht: Darin verlangt der Ausschuss unter anderem die Möglichkeit für die EK, bei Gefahr für den Euroraum „die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung des Euro“ einleiten zu können. Eine solche quasi-automatische Sanktionsanwendung wurde an dieser Stelle nicht im finalen Rechtstext übernommen.

Insgesamt fällt auf, dass der überwiegende Teil der Änderungsvorschläge „grundlegende Änderungen“ betraf (88%), von denen ausschließlich rund 17% aufgenommen wurden (davon wurde nur ein einzelner Änderungsvorschlag eins zu eins übernommen). Anhand dieser Statistik kann durchaus behauptet werden, dass dieser Rechtsakt – obwohl im OGV verhandelt – den größten Misserfolg des EP innerhalb des Six-Packs darstellt.

SP₃:

SP₃: Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, erste Lesung/informeller Trilog)

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	2	7,69	3	11,54	6	23,08	11	42,31
Ä. verändert	2	7,69	1	3,85	2	7,69	5	19,23
Ä. nicht aufgenommen	0	0	3	11,54	7	26,92	10	38,46
Summen	4	15,38	7	26,92	15	57,69	26	100

Daten und Darstellung: Thomas Walli

Im Gegensatz zum „SP₂“ konnte sich das EP mit seinen Vorstellungen bei dieser Verordnung (ebenfalls OGV, informeller Trilog) sehr wohl durchsetzen. Über 42% der Änderungsvorschläge

wurden mehr oder weniger eins zu eins, 19% in veränderter Form aufgenommen. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass 8 von 15 grundlegenden Änderungen (Kennnummer 3) aufgenommen worden sind, während nur 7 sich nicht durchsetzen konnten. Auch der „Wirtschaftliche Dialog“ (Artikel 5a) findet sich wieder, wobei er in diesem Fall bereits im Ausschussbericht vorhanden war.

SP4:

SP4: Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, erste Lesung/informeller Trilog)

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	11	7,48	34	23,13	37	25,17	82	55,78
Ä. verändert	1	0,68	5	3,4	12	8,16	18	12,24
Ä. nicht aufgenommen	1	0,68	3	2,04	43	29,25	47	31,97
Summen	13	8,84	42	28,57	92	62,59	147	100

Daten und Darstellung: Thomas Walli

In der umfassendsten der untersuchten Verordnungen gab es insgesamt 147 Abänderungsvorschläge des EP-Ausschusses. Es handelt sich um jenen Gesetzesakt, bei dem prozentuell (und absolut) am meisten EP-Vorschläge auch Eingang in den finalen Rechtstext fanden (56% wurden übernommen, 12% verändert, nur 32% nicht aufgenommen). Dabei wurden die allermeisten irrelevanten und leichten Änderungen (Kennziffern 1 und 2) aufgenommen; bei den grundlegenden Änderungen (Kennziffer 3) wurden 49 Vorschläge in der einen oder anderen Form aufgenommen, während 43 nicht aufgenommen wurden. Der Rechtsakt wurde im OGV mittels informellem Trilog beschlossen.

Dem EP gelang dabei eindeutig eine Aufwertung seiner eigenen Rolle innerhalb der neuen WWU-Governance, wiederum mit dem Einfügen des Art. 1b „Wirtschaftlicher Dialog“. Dabei ist die ursprüngliche Version des Artikels im Committee Report weitaus kürzer und allgemeiner formuliert als jene in den Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011, die

auch so im finalen Rechtstext übernommen wurde. In diesem Zusammenhang bedeutet auch Art. 3 (4) eine explizite Aufwertung des EP: „Das Europäische Parlament wird in das Europäische Semester umfassend eingebunden [...]“ (vgl. Art. 3 (4) der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011). Hier wird explizit das EP genannt, während die nationalen Parlamente aus der ECON-Vorlage nicht übernommen wurden.

Die supranationale Ebene wurde aber nicht nur durch eine erweiterte Kontrollfunktion des EP gestärkt, sondern auch durch eine vermehrte Miteinbeziehung der EK. Auch das sind Neuerungen, die auf Änderungsvorschläge des ECON-Ausschusses zurückgehen, der in seinem Report bei für den Rat vorgesehenen Kontroll- und Mitwirkungsbefugnissen die Formulierung „und die Kommission“ beifügte (so z. B. in Art. 4, 5, 8 und 9 des Committee Reports). In den allermeisten Fällen wurden diese Änderungen im finalen Rechtstext aufgenommen. Damit teilen sich der Rat und die Kommission etliche Überprüfungs- und Überwachungsbefugnisse in Bezug auf die Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten.

SP5:

SP5: Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, erste Lesung/informeller Trilog)

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	6	6,32	12	12,63	12	12,63	30	31,58
Ä. verändert	1	1,05	2	2,11	15	15,79	18	18,95
Ä. nicht aufgenommen	3	3,16	11	11,58	33	34,74	47	49,47
Summen	10	10,53	25	26,32	60	63,16	95	100

Daten und Darstellung: Thomas Walli

Auch bei diesem Rechtsakt kam der informelle Trilog zur Anwendung. Die Erfolgsquote liegt bei ca. 51% an in irgendeiner Form aufgenommenen Änderungsvorschlägen. Wiederum betrafen die meisten Vorschläge „grundlegende Änderungen“ (Kennnummer 3), von denen 33 abgelehnt,

17 aufgenommen wurden. Bei den „irrelevanten“ (6 aufgenommene gegenüber 5 abgelehnten; Kennnummer 1) und „leichten Änderungen“ (14 aufgenommene, 11 abgelehnte; Kennnummer 2) liegt die Quote der aufgenommenen Änderungsvorschläge höher. Insgesamt kann man somit weder von einem Erfolg noch von einem eindeutigen Misserfolg für den ECON-Ausschuss sprechen.

Ein Erfolg des EP als Ganzes ist sicherlich wiederum die Aufnahme des Art. -12a über den „Dialog über die makroökonomische und haushaltspolitische Überwachung“ als „Art. 14: Wirtschaftspolitischer Dialog“. Auch in diesem Fall wurde der kürzere Passus im Committee Report in den Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 verändert und detaillierter ausgearbeitet (in dieser Fassung ist er später auch im finalen Rechtstext zu finden).

Kennzeichnend für das OGV sind naturgemäß Kompromisslösungen. Exemplarisch hierfür können die beiden Artikel „Art. 4: Scoreboard“ und „Art. 5: Eingehende Überprüfung“ (Nummerierung nach dem finalen Text) herangezogen werden. So enthält bereits der Committee Report teilweise starke Veränderungen und mehrere Einschübe gegenüber dem EK-Vorschlag. Im finalen Rechtstext wurden viele der Änderungen nicht bzw. in veränderter Form aufgenommen, einige wenige auch eins zu eins übernommen. Die Fülle der überarbeiteten Passagen ist ein Indiz dafür, dass die Verhandlungen dazu besonders intensiv geführt worden sind.

Regelungen dieser Verordnung, die ganz klar auf Änderungsanträge des ECON-Ausschusses zurückgehen, sind jene, die die Sozialpartnerschaften, den Arbeitsmarkt und die ArbeitnehmerInnenrechte betreffen. Beispielhaft hierfür ist Art. 6 (2a) (in finaler Version Art. 6 (3)).

SP6:

SP6: Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Konsultationsverfahren)

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	5	6,67	9	12	9	12	23	30,67
Ä. verändert	1	1,33	5	6,67	8	10,67	14	18,67
Ä. nicht aufgenommen	5	6,67	11	14,67	22	29,33	38	50,67
Summen	<i>11</i>	<i>14,67</i>	<i>25</i>	<i>33,33</i>	<i>39</i>	<i>52</i>	<i>75</i>	<i>100</i>

Daten und Darstellung: Thomas Walli

Obwohl der Rechtsakt mittels Konsultationsverfahren erlassen wurde, lag die „Erfolgsquote“ des ECON-Ausschusses bei rund 49%; das heißt, dass „nur“ 51% der Änderungsvorschläge nicht berücksichtigt wurden. Ungefähr die Hälfte aller Änderungsanträge betreffen „grundlegende Änderungen“ (Kennnummer 3), ein Drittel „leichte Änderungen“ (Kennnummer 2). Damit ist auch in diesem Fall die größte Gruppe jene der „grundlegenden, nicht aufgenommenen Änderungen“ (Kennnummer 3, rot; 29%). 29% sind im Vergleich eher durchschnittlich und liegen nicht höher als die Rate derselben Kategorie in den anderen Verordnungen, die allesamt im OGV erlassen wurden. Insofern kann man in diesem Fall nicht behaupten, dass das EP im Konsultationsverfahren zu wenig Gehör finden würde (dies trifft schon eher für die Richtlinie, „SP1“, zu, bei der ebenfalls das Konsultationsverfahren angewendet wurde).

2.3 Zwischenfazit

SP 1 & 2 & 3 & 4 & 5 & 6:

	1 – irrelevante Änderung		2 – leichte Änderung		3 – grundlegende Änderung		Summen	
		%		%		%		%
Ä. übernommen	25	5,42	63	13,67	74	16,05	162	35,14
Ä. verändert	5	1,08	15	3,25	50	10,85	70	15,18
Ä. nicht aufgenommen	16	3,47	47	10,2	166	36,01	229	49,67
Summen	46	9,98	125	27,11	290	62,91	461	100

Daten und Darstellung: Thomas Walli

Trotz Unterschiede zwischen den Entscheidungsverfahren (4 Mal OGV, 2 Mal Konsultation) und den Typologien der Rechtsakte (1 Richtlinie, 5 Verordnungen) konnten doch signifikante Gemeinsamkeiten festgestellt werden. Zum einen ist für alle sechs untersuchten Fälle typisch, dass die allergrößte Menge an Änderungsvorschlägen (insgesamt rund 63%) „grundlegende Änderungen/Einfügungen“ betreffen. Dies lässt darauf schließen, dass der ECON-Ausschuss intensiv gearbeitet hat und zahlreiche eigene Ideen und Vorstellungen zur Thematik einbrachte. Auch zeigt sich, dass es gerade diese Gruppe war, in der relativ gesehen am wenigsten Änderungen Eingang in die finalen Entwürfe fanden.

Die zweithäufigste Gruppe betrifft die „leichten Änderungen/detaillierteren Ausformulierungen“, die in vier von den sechs Rechtsakten auch öfter aufgenommen als abgelehnt wurden. Dasselbe gilt auch für die numerisch kleinste Gruppe, die der „irrelevanten Änderungen“.

Alles in Allem sind 51% der Änderungsvorschläge aufgenommen worden, 35% sogar (fast) wortwörtlich. Der Ausschuss konnte in vier der sechs Rechtsakte („SP3, 4, 5, 6“) mehr als 50% seiner Anliegen in der einen oder anderen Form durchsetzen. Lediglich in der Richtlinie 2011/85/EU („SP1“; Konsultationsverfahren) und in der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 („SP2“; OGV) gelang dies nicht. Es ist auf den ersten Blick erstaunlich, dass der ECON-Ausschuss sich in dieser Verordnung, die unter das OGV fällt, am wenigsten oft durchsetzen konnte, und insgesamt doch mehr Gehör bei den beiden Rechtsakten, die im Konsultationsverfahren

erlassen wurden, fand. Eine Identifizierung der Gründe hierfür (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) wurde weiter oben (unter dem Punkt „SP2“ versucht).

In allen sechs Rechtsakten zeigt sich, dass mehr Rechte für das EP, die über den „Wirtschaftspolitischen Dialog“ hinausgehen, nicht durchzusetzen waren. Nichtsdestotrotz kann mit Blick auf die vier Rechtsakte, in denen mehr als die Hälfte der Änderungsvorschläge aufgenommen worden sind, von einer Vernachlässigung des EP und damit zusammenhängend einer Delegitimierung des Six-Packs nicht die Rede sein.

3 Der Fiskalpakt¹⁰

3.1 Methode

Aufgrund der etwas enttäuschenden Datenlage (kein Zugang zu den Vertragsentwürfen der EP-Delegation) erschien eine umfangreiche quantitative Untersuchung nicht möglich. Daher wurde auf eine qualitative Analyse zurückgegriffen. Die vier MdEPs, die an den Verhandlungen zum SKS-Vertrag teilnahmen, waren Elmar Brok (EVP, Deutschland), Roberto Gualtieri (S&D, Italien), Guy Verhofstadt (ALDE, Belgien) und Daniel Cohn-Bendit (Grüne/EFA, Deutschland). Die Delegation konzentrierte sich auf einige wenige Punkte, wie sie auch in verschiedenen Entschlüssen des EP im Zeitraum zwischen Dezember 2011 und Februar 2012 (dem Verhandlungszeitraum) ausformuliert sind.

Im Folgenden werden jene Passagen aus den Entschlüssen vorgestellt, die die vom EP geforderten Inhalte widerspiegeln, und mit dem finalen Vertragsentwurf verglichen. Damit kann identifiziert werden, welche Artikel wahrscheinlich auch auf Einflussnahme der EP-Delegation zurückgehen bzw. welche Forderungen nicht aufgenommen wurden.

Dazu wurden die teilweise sehr konkreten Forderungen der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2012¹¹ als Ausgangspunkt herangezogen. Diese wurden in einem

¹⁰ Siehe dazu die separate Tabelle auf: <http://www.icer.at/research/data/six-pack-fiskalpakt/>.

¹¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2012 zu den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates (8.-9. Dezember 2011) zum Entwurf eines Internationalen Abkommens über eine verstärkte Wirtschaftsunion (2011/2546(RSP)).

ersten Schritt mit Forderungen an das Europäische Semester in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Dezember 2011¹² verglichen. Damit kann festgestellt werden, inwieweit das EP den Fiskalpakt als Chance sah, ältere Forderungen an die WWU-Governance jetzt durchzusetzen. Der finale Vertrag wurde dann den Forderungen gegenübergestellt und inhaltlich entsprechende Vertragsartikel identifiziert. Um abschätzen zu können, ob diese Artikel auf Nachdruck des EP aufgenommen worden sind, dient ein letzter Vergleich mit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2012¹³. Hierin zählt das EP jene Punkte auf, die seiner Meinung nach auf seiner Initiative hin im Vertragstext enthalten sind.

Schließlich kann der Zeitpunkt der Aufnahme der geforderten Maßnahmen zusätzlich einen Hinweis darauf geben, ob sie als Reaktion auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2012 (Aufnahme im Zeitraum zwischen dem vierten und dem letzten Entwurf) oder bereits vorher von den verhandelnden Vertragsparteien integriert wurden. Die Vorarbeit von George Tsebelis der University of Michigan¹⁴ und Valentin Kreilinger von Notre Europe¹⁵, die die verschiedenen Entwürfe des Vertrages aus insgesamt sechs Verhandlungsrunden sehr anschaulich zusammengestellt haben, war dabei äußerst hilfreich und von unschätzbarem Wert.

3.2 Auswertung

Das EP hat sich in seinen Forderungen an die verhandelnden Staaten auf einige wenige Punkte konzentriert:

- auf die Zusicherung, dass die Bestimmungen des Vertrages binnen fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU überführt werden;

¹² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Dezember 2011 zu dem Europäischen Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung (2011/2071(INI)).

¹³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2012 zur Tagung des Europäischen Rates vom 30. Januar 2012.

¹⁴ Vgl. *Tsebelis, George*, Fiscal Compact Data. Elimination, Compromise, and Compensation in the Six Drafts of the Fiscal Compact (colored table), in: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/data/fiscal-compact-data/>; 23.8.2015.

¹⁵ Vgl. *Kreilinger, Valentin*, The Making of a New Treaty. Six Rounds of Political Bargaining (Policy Brief No. 32), Notre Europe: Jacques Delors Institute, Februar 2012, in: http://www.institutdelors.eu/media/newtreaty_v.kreilinger_ne_feb2012_01.pdf?pdf=ok; 12.7.2015.

- auf den Vorrang des EU-Rechts;
- auf eine im Vertrag verankerte Zusicherung der Anwendung der Gemeinschaftsmethode bzw. der Rechtsverfahren der Europäischen Union;
- auf die Rechte der Unterzeichnerstaaten, die nicht den Euro als Währung haben, an Euro-Gipfeltreffen teilnehmen zu können;
- in puncto parlamentarische Legitimität erstens auf die gewünschte Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten auf nationaler und supranationaler Ebene, und zweitens auf die Rechte des Präsidenten/der Präsidentin des Europäischen Parlaments an den Euro-Gipfeltreffen teilnehmen zu können;
- und schließlich auf die Formulierung der Ziele („nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Zusammenhalt“).

Die meisten Forderungen konnte das EP in der einen oder anderen Form durchsetzen:

- Die Überführung des Vertragsinhalts in den EU-Rechtsrahmen ist in Art. 16 des SKS-Vertrages beinahe eins zu eins im Vergleich der Forderungen des EP vom 18. Januar 2012 übernommen worden.
- Die Anwendung des EU-Rechts insbesondere beim Erlass der Sekundärgesetzgebung findet sich in Art. 2 (1) des SKS-Vertrages.
- Auch fand die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, an Euro-Gipfeltreffen teilzunehmen, Eingang in den endgültigen Vertrag. Allerdings wurden im finalen Vertragstext die Bedingungen eingeführt, dass es sich um Verhandlungen zu grundlegenden Themen wie beispielsweise der Architektur des Euroraums oder der Wettbewerbsfähigkeit handeln muss (Art. 12 (3) des SKS-Vertrages).
- Einer der größten Erfolge des EP war der Einschub von Art. 13 des SKS-Vertrages, der die interparlamentarischen Konferenzen vorsieht. Damit soll die parlamentarische Legitimität der Europolitik auf nationaler wie europäischer Ebene gestärkt werden.
- Die Ziele von nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und sozialem Zusammenhalt (in Art. 1 (1) und Art. 9 des SKS-Vertrages) sind in dieser Form

zwar nicht in den Forderungen des EP vom 18. Januar 2012 zu finden, in seiner EntschlieÙung vom 2. Februar 2012 verbucht es sie trotzdem als seinen Erfolg.

Weniger erfolgreich war die Parlamentsdelegation in puncto Vorrang des EU-Rechts, der bereits im dritten Vertragsentwurf vom 10. Januar 2012 ersatzlos gestrichen wurde. Es findet sich in Art. 2 lediglich der Verweis darauf, dass der SKS-Vertrag mit den Verträgen der EU vereinbar ist und „die Handlungsbefugnisse der Union auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion unberührt“ (Art. 2. (2) des SKS-Vertrages) lässt. Wie wir aus der EntschlieÙung des EP vom 2. Februar 2012 erfahren, konnte das EP zudem seine Forderung nicht durchsetzen, dem EP-Präsidenten/der EP-Präsidentin uneingeschränkte Teilnahmerechte an den inoffiziellen Euro-Gipfeltreffen zuzugestehen. Es bleibt bei einer freiwilligen Einladung des EP-Präsidenten/der EP-Präsidentin (Art. 12 (5) des SKS-Vertrages).

3.3 Zwischenfazit

Schlussfolgernd kann nach der Analyse des Fiskalpaktes mit den vorhandenen Informationen mit Recht behauptet werden, dass die Vertragsparteien der EP-Delegation weitreichendere Zugeständnisse entgegenbrachten, als es zunächst den Anschein hat. Von den in den verwendeten Dokumenten identifizierten sieben Hauptforderungen des EP wurden fünf ohne größere Abänderungen übernommen, zwei in ihrer Tragweite stark reduziert aufgenommen. Dabei waren manche Forderungen der EP-Delegation nicht nur für das EP von Interesse, sondern beinhalteten auch Punkte, die für andere verhandelnde Teilnehmerstaaten von Relevanz waren. So stellte so z. B. die Forderung, dass Staaten, deren Währung nicht der Euro ist, auch an Euro-Gipfeltreffen teilnehmen dürfen, auch eine Bedingung Polens dar (Kreilinger, 2012: 2).

4 Fazit

Die eingangs vorgestellte Frage („Lässt sich aus den gegebenen realen Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments bei den Verhandlungen zum Six-Pack und zum SKS-Vertrag ein Demokratiedefizit im Krisenmanagement innerhalb der WWU feststellen?“) konnte mit den angewandten Methoden größtenteils beantwortet werden.

Das Europäische Parlament konnte im Falle des Six-Packs rund 50% seiner Vorschläge gegenüber dem Ministerrat durchsetzen. Anhand dieses Ergebnisses kann darauf geschlossen werden, dass den Einwänden und Änderungsvorschlägen des EP grundsätzlich genügend Rechnung getragen worden ist. Dabei war das Entscheidungsverfahren nicht so sehr dafür ausschlaggebend, wie erfolgreich das EP war. Konnte das EP in der Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten („SP1“, Konsultationsverfahren) sich in nur rund einem Drittel der Vorschläge durchsetzen, lag die Rate der durchgegangenen Änderungen in der Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit („SP6“, ebenfalls Konsultationsverfahren) bei rund 50% (also im Durchschnitt aller sechs Gesetzesakte).

Auffallend ist, dass viele weitreichende Änderungsvorschläge des ECON-Ausschusses nicht in den finalen Rechtstext aufgenommen worden sind (36% nicht aufgenommen, 27% aufgenommen). Das kann dahingehend interpretiert werden, dass sich der MR bei entscheidenden Passagen öfters durchzusetzen vermochte als das EP. Dies war insbesondere bei der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet („SP2“) der Fall: In über 70% der Fälle konnte sich der ECON-Ausschuss nicht behaupten. Dies lag unter anderem daran, dass der Einschub des „wirtschaftspolitischen Dialogs“ zahlreiche andere Forderungen des Ausschusses überflüssig machte und dass der MR sehr darauf bedacht war, der supranationalen Ebene in diesem Fall nicht zu viele Kompetenzen zuzuerkennen. Weitere Gründe konnten mittels dieser Untersuchung nicht eruiert werden. Andererseits gelang es dem EP bei den beiden Verordnungen Verordnung (EU) Nr. 1174/2011

des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet („SP3“) und Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken („SP4“) die Mehrzahl seiner tiefgreifenden Änderungen durchzusetzen.

Die Mitgestaltungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments beim Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion waren formal sehr eingeschränkt, da er außerhalb des EU-Rechts geschaffen wurde. Wahrscheinlich lag hierin der Grund, warum sich die EP-Delegation laut vorhandenen Informationen nur auf einige wenige Punkte beschränkte. Insgesamt sieben Forderungen (unter anderem die Überführung des Vertrags in den EU-Rechtsrahmen binnen fünf Jahren oder die Einführung von interparlamentarischen Konferenzen zu wirtschafts- und währungspolitischen Themen) konnten identifiziert werden. Davon fanden fünf Eingang in den Vertrag. Nur in zwei Fällen wurden die Vorschläge des EP nicht bzw. nur eingeschränkt übernommen.

Die Arbeit hat gezeigt, dass das Europäische Parlament in der einen oder anderen Form sehr wohl an der neuen Governance in der Wirtschafts- und Währungsunion beteiligt war. Dank Lissabon-Vertrag konnte es in vier von sechs Gesetzesakten im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mitentscheiden. In den beiden Fällen, an denen das Konsultationsverfahren angewandt wurde, wurden ebenfalls Änderungsvorschläge des EP übernommen. Nach der Verweigerung Großbritanniens mussten die Regelungen des Fiskalvertrages in einen zwischenstaatlichen Vertrag gegossen werden; die inoffizielle Teilnahme einer Delegation des EP war keineswegs zwingend für die Vertragsparteien. Zudem wurde die Mehrheit der Vorschläge des EP angenommen. Dass es sich nicht um fundamentale Punkte handelte, liegt wohl an eben dieser inoffiziellen Verhandlungskonstellation.

Aus neo-institutionalistischer Sicht kann die Rolle des EP beim Six-Pack durchaus im Sinne einer Pfadabhängigkeit erklärt werden. Nachdem das EP im Bereich der WWU jahrelang nur Zuschauer war, ist es seit dem Vertrag von Lissabon 2009 eine in vielfacher Hinsicht dem MR

gleichberechtigte Institution. Im Zuge der Eurokrise war es so mittels OGV in vielen Entscheidungen miteinbezogen. Diesen Einfluss konnte das EP dann in der Folge wieder dahingehend nutzen, Vorstellungen zur eigenen Rolle innerhalb der WWU (Stichwort „wirtschaftspolitischer Dialog“) durchzusetzen. Es konnte sich daher in der vormals zwischenstaatlich verhandelten WWU klar als eigenständige supranationale Institution etablieren, die den Mitgliedstaaten als gleichberechtigter Verhandlungspartner gegenübertritt. Damit ist die WWU größtenteils nicht mehr ausschließlich nationalstaatlichen Präferenzen ausgesetzt. Warum das EP in seiner gestärkten Position gegenüber dem MR nicht von vornherein mehr Rechte für sich im Zuge des Six-Packs einforderte, konnte mit dieser (quantitativen) Untersuchung nicht erforscht werden; hierfür erscheinen qualitative Zugänge für eine künftige Analyse sinnvoller.

Im Gegensatz dazu hatte das EP bei den Verhandlungen zum SKS-Vertrag nur wenig formale Rechte. Dass eine informelle Delegation an den Verhandlungen teilnehmen konnte, war ohnehin bereits ein Entgegenkommen von Seiten der Vertragsparteien. Der Vertrag kann durchaus – im Lichte des Liberalen Intergouvernementalismus – als Ergebnis eines zwischenstaatlichen Verhandels auf Basis innerstaatlich generierter Präferenzen gesehen werden. Trotzdem konnte das EP, das mit seinen Forderungen auch den Nerv mancher Vertragsparteien traf, sich einbringen und fünf Kernpunkte (darunter die interparlamentarischen Konferenzen in Art. 13 und die Verpflichtung in Art. 16 des SKS-Vertrages, den Vertrag binnen fünf Jahren in den EU-Rechtsrahmen zu überführen) durchsetzen. Die Vorgangsweise der Schaffung eines zwischenstaatlichen Vertrages abseits des EU-Rechts in diesem policy-Bereich (der ein Kernstück der Europäischen Integration darstellt) ist zwar ohne Zweifel kritikwürdig, doch hat sie durch die informelle Beteiligung des EP eine höhere parlamentarische Legitimation erfahren, als dies bei anderen völkerrechtlichen Verträgen der Fall ist.

Die Kritik, der WWU fehle es an demokratischer Legitimität, kann ich abschließend nicht teilen. Das EP trat als selbstbewusster Mitentscheider auf und konnte zahlreiche eigene Ideen einbringen. Insofern kann aufgrund einer sachlichen Bewertung der Mitwirkungsmöglichkeiten des EP besser bewertet werden, in welchen Teilbereichen der WWU das EP bereits

weitreichende Befugnisse hat bzw. welche Kompetenzen der europäischen BürgerInnenvertretung noch übertragen werden sollten. Denn dass es einen noch stärkeren Parlamentarismus im Bereich der WWU benötigt, steht nach wie vor außer Frage, zumal es sich um einen der grundlegendsten und in den Folgen gravierendsten Bereiche der EU handelt.

Literaturverzeichnis

Primärtexte

Fiskalpakt:

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion zwischen dem Königreich Belgien, der Republik Bulgarien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, Ungarn, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumänien, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland und dem Königreich Schweden mit Inkrafttreten am 1. Januar 2013 („Fiskalpakt“), in:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/II_01725/imfname_247658.pdf, 06.04.2015.

Six-Pack:¹⁸

Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 41–47 („SP1“).

Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 1–7 („SP2“).

Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 8–11 („SP3“).

Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 12–24 („SP4“).

Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 25–32 („SP5“).

Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. November

2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 306 vom 23. November 2011, S. 33–40 („SP6“).

Six-Pack, Kommissionsvorschläge und Ausschussberichte:¹⁹

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, 29.9.2010.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, 29.9.2010.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomische Ungleichgewichte im Euroraum, 29.9.2010.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, 29.9.2010.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, 29.9.2010.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung (EU) NR. .../... des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, 29.9.2010.

Ausschuss für Wirtschaft und Wahrung, Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, 6.5.2011.

Ausschuss für Wirtschaft und Wahrung, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, 2.5.2011.

Ausschuss für Wirtschaft und Wahrung, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, 29.4.2011.

Ausschuss für Wirtschaft und Wahrung, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, 29.4.2011.

Ausschuss für Wirtschaft und Wahrung, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, 6.5.2011.

Ausschuss für Wirtschaft und Wahrung, Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, 2.5.2011.

Entschlüsse des Europäischen Parlaments:²⁰

Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 1. Dezember 2011 zu dem Europäischen Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung (2011/2071(INI)).

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Januar 2012 zu den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates (8.-9. Dezember 2011) zum Entwurf eines Internationalen Abkommens über eine verstärkte Wirtschaftsunion (2011/2546(RSP)).

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2012 zur Tagung des Europäischen Rates vom 30. Januar 2012.

Verwendete Literatur

Beach, Derek, The Fiscal Compact, Euro-Reforms and the Challenge for the Euro-Outs, in: Hvidt, Nanna/Mouritzen, Hans (Hrsg.): Danish Foreign Policy Yearbook 2013, Kopenhagen, 2013, 113–133.

Cisotta, Roberto, What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union? (IAI Working Papers 13/24), Istituto Affari Internazionali, Juli 2013, in: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1324.pdf>; 19.5.2015.

Deubner, Christian, Stärkere Parlamente in der neuen WWU-Gouvernanz?, in: integration. Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration 37: 1, 2014, 21–44.

Emerson, Michael/Giovannini, Alessandro, European Fiscal and Monetary Policy. A Chicken and Egg Dilemma (Imagining Europe No. 2), Istituto Affari Internazionali, Dezember 2013, in: <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/european-fiscal-and-monetary-policy>; 14.7.2015.

Fasone, Cristina, The Struggle of the European Parliament to Participate in the New Economic Governance (European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series 45), European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), August 2012, in: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23429/RSCAS_2012_45.pdf?sequence=1; 12.7.2015.

Hallerberg, Mark, Fiscal federalism reforms in the European Union and the Greek crisis, in: *European Union Politics* 12: 1, 2010, 127–141.

Hallerberg, Mark/Marzinotto, Benedicte/Wolff, Guntram B., How effective and legitimate is the European semester? Increasing the role of the European Parliament, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, 2011, in: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/612-how-effective-and-legitimate-is-the-european-semester-increasing-role-of-the-european-parliament/>; 03.6.2015.

Heffler, Claudia/Wessels, Wolfgang, The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments (IAI Working Papers 13/13), Istituto Affari Internazionali, April 2013, in: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1313.pdf>; 03.6.2015.

Kreiling, Valentin, The Making of a New Treaty. Six Rounds of Political Bargaining (Policy Brief No. 32), Notre Europe: Jacques Delors Institute, Februar 2012, in: http://www.institutdelors.eu/media/newtreaty_v.kreilinger_ne_feb2012_01.pdf?pdf=ok; 12.7.2015.

Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang, The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments (IAI Working Papers 13/02), Istituto Affari Internazionali, Januar 2013, in: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1302.pdf>; 03.6.2015.

Maurer, Andreas, From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament (IAI Working Papers 13/11), Istituto Affari Internazionali, April 2013, in: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1311.pdf>; 19.5.2015.

Morisse-Schilbach, Melanie, Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 2012, 225–245.

Pollack, Mark A., The New Institutionalisms and European Integration, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): *European integration theory*, Oxford, New York, 2004, 137–156.

Poptcheva, Eva-Maria, Parliament's Role in Anti-Crisis Decision-Making (Library Briefing), Library of the European Parliament, 17.12.2012, in: http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120397/LDM_BRI%282012%29120397_REV1_EN.pdf; 12.7.2015.

Pühringer, Stephan, The Implementation of the European Fiscal Compact in Austria as a Post- Democratic Phenomenon (ICAE Working Paper Series 15), Institute for Comprehensive Analysis of Economy (Johannes Kepler University Linz), Juni 2013, in: <http://www.jku.at/icae/content/e248904/e248907/e249185/e249296/wp15.pdf>; 12.7.2015.

Schimmelfennig, Frank, Liberal Intergovernmentalism, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): *European integration theory*, Oxford, New York, 2004, 75–94.

Steinilber, Jochen, Liberaler Intergovernmentalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 2012, 141–163.

Tsebelis, George, Fiscal Compact Data. Elimination, Compromise, and Compensation in the Six Drafts of the Fiscal Compact (colored table), in: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/data/fiscal-compact-data/>; 23.8.2015.

Wessels, Wolfgang/Rosenberg, Olivier, Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits, European Parliament – Directorate-General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Januar 2013, in: <http://www.institutdelors.eu/media/democraticcontrol-rozenberg-kreilinger-et-al-ne-jdi-tepsa-mar13.pdf?pdf=ok>; 03.6.2015.