

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

MEHR DEMOKRATIE IN DER EUROZONE

Wie kann die demokratische Legitimation der wirtschaftspolitischen Governance verbessert werden?

Julian Plottka
Oktober 2020



Aufgrund der jüngsten Reformen während der Krise in der Eurozone hat sich deren Governance-Struktur zu einem übermäßig komplexen System entwickelt, welches nicht ausreichend demokratisch legitimiert ist.



Damit die Bürger_innen mehr Einfluss auf die europäische Wirtschaftspolitik haben, müssen Verantwortlichkeiten klarer getrennt werden, die Governance in der Eurozone muss transparenter und die institutionellen Strukturen vereinfacht werden.



Das Europäische Parlament und die Kommission sollten mehr Einfluss auf die wirtschaftspolitischen Ziele haben. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollten auf ihrer Ebene stärker in das Europäische Semester einbezogen werden. Zwischenstaatliche Strukturen außerhalb der EU und differenzierte Institutionen innerhalb der EU sollten abgeschafft werden.

1 EINLEITUNG

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist der Politikbereich der Europäischen Union (EU), der seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 die tiefgreifendsten Veränderungen erfahren hat. Auf die globale Finanzkrise und die anschließende Staatsschuldenkrise reagierte die EU mit umfangreichen Rettungspaketen und der Auferlegung von Sparmaßnahmen für Mitgliedstaaten, die finanzielle Unterstützung ersuchten. Als sich die Staatsschuldenkrise, verstärkt durch strikte Sparmaßnahmen, zu einer langanhaltenden Wirtschaftskrise in der Eurozone entwickelte, wurde das Krisenmanagement durch begrenzte Konjunkturpakete ergänzt. Als Reaktion auf die aktuelle Rezession, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurde, verabschiedete der Rat u. a. ein »Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)« (Rat der Europäischen Union 2020). Es ist von großer symbolischer Bedeutung, da es der Reaktion auf die gegenwärtige Krise eine klare sozialpolitische Dimension verleiht. Auf Vorschlag der Europäischen Kommission (2020a) beschloss der Europäische Rat (2020) ein Konjunkturprogramm von auf EU-Ebene beispiellosem Ausmaß, das aus einer Anpassung der Ausgabenprioritäten im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (1.074,3 Milliarden Euro) und einen befristeten Aufbauplan »Next Generation EU« (750 Milliarden Euro) besteht.¹

Parallel zu den Rettungsmaßnahmen zur Eindämmung der Krisen in den letzten zehn Jahren wurden grundlegende Reformen der Governance-Struktur der Eurozone umgesetzt, um die bei Gründung der WWU gemachten Konstruktionsfehler zu beheben. Mit dem so genannten »Six Pack« und »Two Pack« wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert, um das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit effizienter zu gestalten. Das Europäische Semester strukturiert die wirtschaftspolitische Steuerung in der Eurozone neu und soll zusammen mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) eine solide Finanzpolitik der Mitgliedstaaten gewährleisten. Die Bankenunion, die eine Bankenaufsicht, einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus und ein Einlagensicherungssystem umfasst, soll künftigen Finanzkrisen in der Eurozone vorbeugen, während der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) bei Staatsschuldenkrisen Stabilitätshilfen gewähren soll (Klein/Plottka/Tittel 2018: 151–152). Zur Stärkung der sozialen Dimensionen der EU wurde die »Europäische Säule Sozialer Rechte« (ESSR) proklamiert (Hacker 2018) und das auf der ESSR basierende »Social Scoreboard« wurde Bestandteil des Europäischen Semesters, um auch die soziale Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zu beurteilen (Europäische Kommission 2020b).

Die Gesamtheit der Instrumente zur wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene hat sich zu einer komplexen Struktur entwickelt, die nicht nur im europäischen Primär- und

Sekundärrecht, sondern auch auf internationalen Vereinbarungen außerhalb der EU-Verträge und nationaler Gesetzgebung begründet ist. Differenzierte Integration in der WWU ist nicht einfach der Unterschied zwischen Mitgliedstaaten der Eurozone und Staaten, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben. Aufgrund der unterschiedlichen Anwendbarkeit der Governance-Mechanismen, der formellen wie informellen Opt-outs im EU-Recht und der neuen internationalen Verträge außerhalb des EU-Rechts ist die Governance in der Eurozone zunehmend unübersichtlich geworden. An der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU sind EU-Institutionen, neu geschaffene Institutionen wie der ESM oder der Euro-Gipfel, internationale Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und nationale Institutionen beteiligt. Die Verfahren und Zuständigkeiten einzelner Institutionen unterscheiden sich je nach Bereich. Der grundlegende Trend ist jedoch offensichtlich: Während die Europäische Kommission neue Kompetenzen und Befugnisse erhalten hat, schauen das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente von der Seitenlinie zu. Der kürzlich vom Europäischen Rat beschlossene Aufbauplan wird diesen Trend weiter beschleunigen, sollte das Europäische Parlament nicht noch Änderungen durchsetzen können.

Sogar die Europäische Kommission hält die Governance in der Eurozone für zu komplex. Sie hat eine Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung eingeleitet, um deren Wirksamkeit und Transparenz zu erhöhen (Europäische Kommission 2020c), und sie hat sich verpflichtet, die Rolle des Europäischen Parlaments zu stärken (Europäische Kommission 2019: 18). Mehr Transparenz ist zwar notwendige Voraussetzung für die Stärkung der demokratischen Legitimation der wirtschaftspolitischen Steuerung, es ist jedoch eine grundlegendere Reform notwendig, die sich nicht nur auf Transparenzaspekte beschränken darf. Aufgrund des beispiellosen Finanzvolumens des neuen Instruments »Next Generation EU« und der Tatsache, dass 390 Milliarden Euro als Fördermittel vergeben werden sollen (Europäischer Rat 2020: 3), sind die Fragen zur demokratischen Legitimation und Rechenschaftspflicht der europäischen Wirtschaftspolitik dringender denn je geworden.

Dieses Papier untersucht Reformansätze zur Überwindung des Demokratiedefizits in der europäischen Wirtschaftspolitik entlang der Konzepte der Input-, Output- und Throughput-Legitimation. Es wird geschlussfolgert, dass sich Reformen, die nicht die Gesamtstruktur der europäischen Wirtschaftspolitik betreffen, auf die Stärkung der Input- und Throughput-Legitimation konzentrieren müssen. Konkret müssen erreicht werden:

- eine bessere Klärung der Verantwortlichkeiten für die wirtschaftspolitische Steuerung;
- eine Steigerung der Transparenz der wirtschaftspolitischen Steuerung;
- eine Vereinfachung der übermäßig komplexen Strukturen.

¹ Die deutsche Sprachfassung des Papiers wurde im Vergleich zur englischen Sprachfassung angesichts der Beschlüsse des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 geringfügig aktualisiert.

Die Reformvorschläge fügen sich in den Ansatz, die europäische Demokratie dadurch zu stärken, dass der Europawahl mehr Bedeutung zukommt und die Wähler_innen mehr und direkteren Einfluss auf die europäische Politik haben (Müller 2020). Auf der Grundlage der Analyse gibt das Papier konkrete Empfehlungen, um die demokratische Legitimation der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone auf kurz-, mittel- und langfristige Sicht zu stärken. Ausgeklammert bleiben Empfehlungen für eine Steigerung der Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Steuerung.

2 REFORMBEDARF

Traditionell wurde die Output-Legitimation als ausreichend angesehen, um die europäische Integration und insbesondere den Binnenmarkt zu legitimieren. Durch die Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung im vergangenen Jahrzehnt wurde dieses Argument jedoch widerlegt und es ist ein zusätzlicher Legitimationsbedarf entstanden (Majone 2014). Daher wird das noch bestehende Potenzial untersucht, europäische Wirtschaftspolitik durch Output-Legitimation zu legitimieren, bevor die Governance in der Eurozone hinsichtlich ihres Potenzials zur Input- und Throughput-Legitimation bewertet wird.

Output-Legitimation wird durch effektives Regieren für die Menschen erzeugt und trägt zum Wohl aller bei (Scharpf 1999), während sich Input-Legitimation auf die Regierung durch das Volk bezieht. Sie wird erzeugt, wenn die Forderungen der Bürger_innen in politische Entscheidungen umgesetzt werden und Politiker_innen auf die Erwartungen der Wähler_innen eingehen (Scharpf 2005). Die Throughput-Legitimation (Schmidt 2013) konzentriert sich auf den prozeduralen Charakter von Legitimation und misst die Qualität von Entscheidungsprozessen anhand von vier Kriterien: Rechenschaftspflicht, Transparenz, Inklusivität und Offenheit (Schmidt/Wood 2019: 730).

OUTPUT-LEGITIMATION IN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Als Begründung warum die EU keiner Input-Legitimation bedarf wird das Argument des »regulatory state« angeführt (Majone 1999). Politikbereiche, die Pareto-optimale Lösungen zulassen, sollten nicht Gegenstand von Mehrheitsentscheidungen sein, sondern von unabhängigen Institutionen reguliert werden. Unter der strengen Bedingung, keine Entscheidungen mit Umverteilungswirkung zu treffen, konzentrieren sie sich auf die Schaffung von Output-Legitimation. **Während der Krisen in der Eurozone hat die wirtschaftspolitische Governance den Rubikon überschritten** und Majone kam zu dem Schluss, dass das »democratic deficit of the EU would turn into a democratic default« (2014: 1221). Mit dem vom Europäischen Rat bereits beschlossenen Aufbauplan »Next Generation EU« (750 Milliarden Euro) und der dort vorgesehenen Vergabe von Fördermitteln in Höhe von 390 Milliarden Euro

wird sich die Umverteilungswirkung der europäischen Politik nochmals deutlich verstärken.

Als zweites Argument, warum Output-Legitimation genüge, um europäische Politik zu legitimieren, wird das begrenzte Interesse der Bürger_innen an den Politikbereichen angeführt, für die die EU zuständig ist. Die Zuständigkeit der EU beschränke sich eben auf Bereiche von begrenztem öffentlichen Interesse (Moravcsik 2002: 606). Das Ende des permissiven Konsenses und ein allgemeiner Trend zur Politisierung der europäischen Politik (Zürn 2019) untergraben jedoch dieses Argument. Zudem herrscht in der wissenschaftlichen Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass **die Krisen in der Eurozone die Politisierung der EU-Politik befördert haben** (Kriesi/Grande 2016).

Neben dem durch Umverteilungspolitik bedingten wachsenden Legitimationsbedarf der wirtschaftspolitischen Governance gibt es **ernsthafte Zweifel an der Fähigkeit der EU, Output-Legitimation im Bereich der WWU zu generieren**. Der Eurozone mangelt es an einer einheitlichen wirtschaftlichen Entwicklung, da die europäische Kohäsionspolitik bisher nicht zu einer Angleichung der Konjunkturen in den Mitgliedstaaten geführt hat. Da die Eurozone kein optimales Währungsgebiet ist (Mundell 1961) und jedes Mitgliedsland unterschiedliche Konjunkturzyklen durchläuft, sind die europäische Währungspolitik und die noch immer begrenzte makroökonomische Steuerung »one size fits none«-Politiken. Entsprechend ist es der EU nicht möglich, in allen ihren Mitgliedstaaten gleichzeitig Output-Legitimation zu gewährleisten. Um die EU in die Lage zu versetzen, Output-Legitimation durch Wirtschaftspolitik zu erzeugen, wären grundlegendere Reformen der WWU erforderlich als sie hier vorgeschlagen werden.

INPUT-LEGITIMATION IN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Input-Legitimation erfordert eine Übersetzung von Bürgerinteressen in politische Entscheidungen (Scharpf 1999: 16). Der direkteste Weg, um auf EU-Ebene Input-Legitimation zu erzeugen, ist die Europawahl. Dazu muss die Rolle des Europäischen Parlaments in der europäischen Wirtschaftspolitik gestärkt werden, der Wählerwillen muss unmittelbar Niederschlag in der wirtschaftspolitischen Steuerung finden. Auch eine weitere Stärkung des Einflusses der nationalen Regierungen in der europäischen Wirtschaftspolitik wäre ein Weg, die Input-Legitimation zu stärken. Dieser wäre aber nur dann sinnvoll, wenn die wirtschaftspolitischen Konfliktlinien zwischen den Ländern verlaufen und nicht grenzüberschreitend zwischen unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen. Empirische Befunde sind jedoch uneinig darüber, ob die Polarisierung primär über nationale Grenzen hinweg (Statham/Trenz 2012) oder zwischen Ländern (Leupold 2016) stattfindet. Dieser Abschnitt bewertet, ob die wirtschaftspolitische Governance den EU-Bürger_innen ein direktes Mitspracherecht entweder durch europäische oder nationale Wahlen einräumt und kommt zu folgenden Schlüssen:

- Die Bürger_innen haben ein direktes Mitspracherecht bei der Festlegung der Prioritäten auf der Ausgaben-seite des EU-Haushalts.
- Der Einfluss des Europäischen Parlaments auf der Einnahmenseite und auf den Umfang des EU-Haushalts ist viel zu gering, um Input-Legitimation zu erzeugen.
- Das Entscheidungsverfahren der vorgeschlagenen »Aufbau- und Resilienzfazilität« würde die demokratische Legitimation auf der Ausgaben-seite weiter verringern.
- Das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente spielen im Europäischen Semester nur eine Nebenrolle, es stärkt die Exekutiven auf EU- und nationaler Ebene.
- Der ESM stärkt die Exekutivorgane, beschränkt die Macht der Parlamente und ihm fehlt eine klare Kompetenzabgrenzung bei Überwachungsmissionen der Troika in den Empfängerländern.
- Der hohe Grad an substanziellem Regelungsgehalt im EU-Primärrecht und den damit verbundenen Verträgen verstärkt den Mangel an Input-Legitimation weiter.

Die **Ausgabenseite des EU-Haushalts** ist der Politikbereich innerhalb der europäischen Wirtschaftspolitik, in dem das Europäische Parlament das stärkste Mitspracherecht hat. Zusammen mit dem Rat bildet es die gemeinsame Haushaltsbehörde für den Jahreshaushalt (Art. 314 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) und hat ein Vetorecht hinsichtlich des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR, Art. 312 AEUV). Durch die Androhung seines Vetos hat das Europäische Parlament auch Einfluss auf die Ausgestaltung der im MFR festgelegten Prioritäten, obgleich es nicht befugt ist, formelle Änderungen vorzunehmen. Die Haushaltsverfahren ermöglichen es dem Europäischen Parlament, die Ergebnisse der Europawahlen in Ausgabenprioritäten umzuwandeln, um Input-Legitimation zu erzeugen. Daher ist der Vorschlag, den größten Teil des Konjunkturprogramms für Europa über den MFR zu verwalten, die demokratisch legitimierteste Antwort auf die Krise.

In anderen Bereichen ist jedoch der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Haushaltspolitik der EU weiter eingeschränkt. An erster Stelle **fehlt dem Parlament ein Recht, um über die Einnahmenseite des EU-Haushalts mitzubestimmen**. Es wird bei der Entscheidung über die Eigenmittel der EU nur konsultiert (Art. 311 AEUV). Eine zweite Einschränkung betrifft den Umfang des **EU-Haushalts, der viel zu klein** für effektive wirtschaftspolitische Steuerung ist. Für eine wirksame Politik wäre entweder ein wesentlich größerer EU-Haushalt oder eine engere Koordination zwischen den europäischen und nationalen Ausgabenprioritäten erforderlich (Fasone 2018).

Die vorgeschlagene Aufbau- und Resilienzfazilität innerhalb des Instruments »Next Generation EU« wird der EU eine größere wirtschaftspolitische Hebelwirkung verleihen (Euro-

päische Kommission 2020c). **Die vorgeschlagene Governance-Struktur der Aufbau- und Resilienzfazilität ist jedoch wenig demokratisch.** Die neue Fazilität wird es der Kommission erlauben, den Mitgliedstaaten 672,5 Milliarden Euro in Form von Zuschüssen (312,5 Milliarden Euro) und Darlehen (360 Milliarden Euro) zu gewähren. Dazu arbeiten die Mitgliedstaaten nationale Aufbau- und Resilienzpläne für die Jahre 2021 bis 2023 aus, die von der Kommission geprüft werden. Das Prüfergebnis als Basis für die Bewilligung der Gelder wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Die Auszahlung weiterer Tranchen hängt von der Erreichung der Zielvorgaben ab, was von der Kommission nach Konsultation des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Rates bewertet wird. Das Europäische Parlament hat auf das gesamte Verfahren keinen Einfluss (Guttenberg/Nguyen 2020: 2). Die Fazilität wird ein weiteres Beispiel für eine »*enhanced policy coordination*« (Rasmussen 2018: 345), die die Autorität der Kommission als technokratische Aufsichtsbehörde über die nationale Wirtschaftspolitik untermauert.

Das Paradebeispiel einer »*enhanced policy coordination*« ist das Europäische Semester, das die Europäische Kommission ermächtigt, die nationale Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik zu überprüfen. **Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden im Europäischen Semester kaum gehört und haben keinerlei Entscheidungskompetenz.** Ersteres verabschiedet eine Stellungnahme zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien und debattiert im Plenum über den Jahreswachstumsbericht und kann dazu eine Initiativentschließung annehmen. Da die Entschlüsse nur empfehlenden Charakter haben, ist der Einfluss des Parlaments begrenzt.

Das Europäische Semester ermächtigt die Exekutive gegenüber den Parlamenten. Zusätzlich zu ihrer Autorität als Aufsichtsbehörde entwirft die Kommission den jährlichen Wachstumsbericht, die Empfehlungen für die Eurozone sowie die länderspezifischen Empfehlungen. Für die beiden ersteren nimmt der Rat Schlussfolgerungen an, während der Europäische Rat politische Leitlinien vorgibt. Die länderspezifischen Empfehlungen werden vom Europäischen Rat gebilligt, bevor sie vom Rat formell verabschiedet werden. Die nationalen Parlamente hingegen verabschieden nicht einmal die nationalen Reformprogramme, zu denen die Kommission die länderspezifischen Empfehlungen abgibt.

Dieselben Defizite bestehen auch bei den während der Krise in der Eurozone entstandenen Governance-Strukturen. Dabei mag die »Ad-hoc-Technokratisierung« (Enderlein 2013) während der akuten Phase der Staatsschuldenkrise noch dem akuten Zeitdruck geschuldet sein, unter dem die Entscheidungen getroffen wurden. Schwerer wiegt jedoch, dass der ESM als permanenter Rettungsfonds der EU dieselben Defizite aufweist. Die Governance-Struktur des ESM vereint die starken Kontrollrechte der Troika (Kommission, Europäische Zentralbank und IWF), die Entscheidungsfindung des Gouverneursrats, dem die Finanzminister_innen aller ESM-Aktionärsländer angehören, und den Ausschluss der Parlamente von allen Entscheidungsprozessen. Die Defizite werden weiter dadurch ver-

schärft, dass der ESM-Vertrag keine klare Definition der Kompetenzen der Troika enthält. Er ist daher offen für eine weitgefasste Auslegung, die eine erhebliche Einschränkung der Kompetenzen der nationalen Parlamente während der Überwachung durch die Troika zulässt (Wiesner 2017: 57, 59).

Der umfassende Regelungsgehalt im EU-Primärrecht und den damit in Zusammenhang stehenden Verträgen verschärft den Mangel an Input-Legitimation der wirtschaftspolitischen Governance weiter. Seit den Römischen Verträgen verbietet das EU-Primärrecht Handelshemmnisse im Binnenmarkt und enthält Bestimmungen zur Wettbewerbspolitik (Scharpf 2008: 54). Diese liberale Ausrichtung der EU-Verträge erleichtert es der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof, Deregulierung im Binnenmarkt voranzutreiben (Weiler 1994), während die Entscheidungsverfahren es dem EU-Gesetzgeber erschweren, regulierend in den Binnenmarkt einzugreifen (Höpner/Schäfer 2010). Dasselbe Prinzip gilt für die Finanzpolitik: Art. 126 AEUV und der Fiskalvertrag beschränken die Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten und streichen somit Gestaltungsoptionen von der politischen Agenda der Mitgliedstaaten. Die Fähigkeit des Europäischen Parlaments sowie der nationalen Parlamente, auf die Erwartungen der Wähler_innen zu reagieren, wird so erheblich begrenzt.

Da eine Diskussion von Instrumenten, die für eine effektive makroökonomische Politik auf EU-Ebene erforderlich wären, jenseits der Ziele dieses Papiers liegt, konzentrieren sich die späteren Empfehlungen auf die Stärkung der Input-Legitimation innerhalb der wirtschaftspolitischen Kompetenzen der EU. Es ist notwendig, dem Europäischen Parlament die Macht zu geben, um die Interessen der Unionsbürger_innen vertreten zu können, zwischenstaatliche Konflikte zu schlichten und damit die wirtschaftspolitische Governance effektiver zu gestalten.

THROUGHPUT-LEGITIMATION IN DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Neben der Input- und Output-Legitimation fokussiert das Konzept der Throughput-Legitimation (Schmidt 2013) auf den prozeduralen Charakter von Legitimation und misst die Qualität von Entscheidungsprozessen anhand von vier Kriterien: Rechenschaftspflicht, Transparenz, Inklusivität und Offenheit (Schmidt/Wood 2019: 730). Auf der Grundlage dieser vier Kriterien bewertet der folgende Abschnitt die Qualität der Entscheidungsprozesse in der wirtschaftspolitischen Governance der Eurozone. Das festgestellte Demokratiedefizit ist dabei auf folgende Mängel zurückzuführen:

- Die Kommission ist für ihre Entscheidungen im Rahmen der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität nicht direkt rechenschaftspflichtig.
- Die Rechenschaftspflicht der nationalen Regierungen für Entscheidungen über die Eigenmittel der EU ist begrenzt und erfolgt indirekt über nationale Wahlen.
- Die Verantwortung für Entscheidungen im Europäischen Semester kann aufgrund der übermäßig komplexen Struktur nicht klar zugeordnet werden.
- Die Kommission für ihre Wirtschaftspolitik zur Rechenschaft zu ziehen, ist nur aufgrund ihrer Gesamtverantwortung gegenüber dem Parlament gemäß Art. 17 Abs. 8 EUV in begrenztem Maß möglich.
- Das Europäische Parlament kann weder die Räte noch die nationalen Regierungen für ihre Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene zur Rechenschaft ziehen.
- Trotz erheblicher Anstrengungen des Europäischen Parlaments, sich über die europäische Wirtschaftspolitik zu informieren, tragen diese Bemühungen wenig zur Schaffung öffentlicher Transparenz bei.
- Der informelle Charakter der Eurogruppe und die Tatsache, dass der ESM-Vertrag und der Fiskalvertrag internationale Abkommen außerhalb des EU-Rechts sind, schränken die Transparenz der wirtschaftspolitischen Governance erheblich ein.
- Trotz des makroökonomischen Dialogs mangelt es der wirtschaftspolitischen Governance an der Einbeziehung von Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Bereits 2012 forderte der Bericht *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (van Rompuy 2012: 16) eine klare demokratische **Rechenschaftspflicht** für die wirtschaftspolitische Governance der Eurozone, die jedoch bisher nicht eingeführt wurde. **Während das Europäische Parlament gegenüber den EU-Bürger_innen für die Festlegung der Ausgabenprioritäten im EU-Haushalt und im MFR politisch verantwortlich ist, kann es weder die Kommission für Entscheidungen im Rahmen der neuen Aufbau- und Resilienzfazilität noch die nationalen Regierungen für ihre Entscheidung über die Eigenmittel der EU zur Rechenschaft ziehen.** Um die Rechenschaftspflicht auch auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts zu verankern, müsste sich die EU aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren, über die das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam entscheiden. Solange die Eigenmittelentscheidung von den nationalen Regierungen getroffen wird, werden die Verhandlungen der Logik der »Nettozahler-Debatte« folgen, anstatt wirtschaftspolitisch notwendige Prioritäten zu setzen. Die Position der »sparsamen Vier« zu den Verhandlungen über den MFR und den Aufbauplan zeigt dies (Regierung der Niederlande 2020).

Um die am Europäischen Semester beteiligten Akteure besser kontrollieren zu können, hat das Europäische Parlament den »Wirtschaftspolitischen Dialog« eingerichtet, der dem »Währungspolitischen Dialog« ähnelt. Es hat das Recht, die Europäische Kommission, die Präsident_innen des Rates, des Europäischen Rates und der Eurogruppe sowie Vertreter_innen der Europäischen Zentralbank, des IWF und der

Regierungen der Mitgliedstaaten² in den Wirtschafts- und Währungsausschuss (EUCON) einzuladen (Chang/Hodson 2019: 352). Es sind jedoch keine Sanktionen vorgesehen, mit denen das Parlament widerwillige Gäste zwingen könnte, sich dem Ausschuss zu stellen, und nur die Europäische Kommission und die Ratspräsidentschaft sind formell verpflichtet, an den Ausschusssitzungen teilzunehmen (Fromage 2018: 286).

Zwischen Januar 2014 und Mai 2020 nahmen 44 EU-Kommissar_innen an 19 »Wirtschaftspolitischen Dialogen« teil, gefolgt von 19 Besuchen der Vorsitzenden des ECOFIN-Rates und nur 12 Besuchen des Präsidenten der Eurogruppe, während der Präsident des Europäischen Rates gar nicht teilnahm (Hagelstam 2019, 2020). Die neue Kommission verpflichtete sich, noch häufiger »mit dem Europäischen Parlament einen Dialog« zu führen und »vor jeder wichtigen Phase des Europäischen Semesters« mit den Abgeordneten zu diskutieren (Europäische Kommission 2019: 18). Neben der formellen Anwesenheitspflicht (Fromage 2018: 288) und der Bereitschaft der Kommission, ihre Wirtschaftspolitik zu erläutern (Chang/Hodson 2019: 355–356), **wird die häufige Anwesenheit der Kommissar_innen durch die allgemeine Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament untermauert** (Art. 17 Abs. 8 EUV). Repasi kommt zu dem Schluss, dass der Wirtschaftspolitische Dialog für die Unterrichtung des Europäischen Parlaments genügt, jedoch keine wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit gegenüber den Abgeordneten begründet (Repasi 2016: 45). Insbesondere **die informelle Eurogruppe – als zentrales Entscheidungsgremium der Eurozone – ist dem Europäischen Parlament gegenüber nicht rechenschaftspflichtig** (Repasi 2016: 47).

Darüber hinaus erstattet der Präsident des Europäischen Rates dem Plenum nach jeder Tagung des Europäischen Rates Bericht, einschließlich der beiden Gipfeltreffen, welche sich jedes Jahr mit dem Europäischen Semester befassen (Art. 15 Abs. 6 Lit. d EUV). Art. 12 Abs. 5 des Fiskalvertrags sieht eine ähnliche Pflicht der Präsidentschaft des Euro-Gipfels vor. Während der oder die Präsident_in den Pflichten bei formell abgehaltenen Treffen nachkommt, wird nicht über informelle Treffen berichtet (Fromage 2018: 283–285). Da auf die Berichte keine Gelegenheit folgt, den oder die Präsident_in zu befragen, **sind die Möglichkeiten der Abgeordneten begrenzt, die Entscheidungen des Europäischen Rates zu überprüfen** (Wessels 2016: 90).

Ein weiteres Instrument zur Kontrolle der Wirtschaftspolitik der Kommission und der nationalen Regierungen ist die jährlich stattfindende »Europäische Parlamentarische Woche« (Fromage 2018: 288–290), die aus der Konferenz zum Europäischen Semester und der »Interparlamentarischen Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU« besteht (Art. 13 Fiskalver-

trag). Im Jahr 2020 nahmen mehrere Kommissar_innen, der Präsident des ECOFIN-Rates, der Präsident der Eurogruppe, ein Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und der Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank teil (Europäisches Parlament 2020a). Von parlamentarischer Seite wurden Mitglieder von 34 Parlamentskammern aus 28 Ländern eingeladen, darunter Abgeordnete aus Norwegen sowie zwei Beitrittskandidaten (Europäisches Parlament 2020b). Während die meisten EU-Institutionen anwesend waren, demonstriert die Abwesenheit von Abgeordneten zweier Mitgliedstaaten sowie die Teilnahme von Abgeordneten aus Drittstaaten, dass die Europäische Parlamentarische Woche nicht das passende Forum für die parlamentarische Kontrolle der wirtschaftspolitischen Governance ist. In Anbetracht der engen Konferenzagenda **ist es fraglich, ob die Europäische Parlamentarische Woche Gelegenheit für einen echten Dialog mit den anderen EU-Institutionen bietet** (Fromage 2018: 290).

Zusätzlich zu dem Mangel an wirksamen Instrumenten zur Kontrolle der Europäischen Kommission, des ECOFIN, der Eurogruppe, des Europäischen Rates und des Euro-Gipfels, ist die Fähigkeit des Europäischen Parlaments eingeschränkt, die Exekutiven hinsichtlich der Ergebnisse des Europäischen Semesters politisch verantwortlich zu halten. Die Verantwortung für Entscheidungen, die während des Verfahrens getroffen werden, ist vollständig zwischen Empfehlungen und Kontrollfunktion der Kommission, den Entscheidungen des Rates und des Europäischen Rates sowie der nationalen Umsetzung verwischt. Dies gilt umso mehr für den ESM, der einer »unaccountable authority« (Moravcsik 2002; Majone 1999) ähnelt. Zudem bezieht er mit der EZB und dem IWF weitere nicht rechenschaftspflichtige Akteure mit in die Entscheidungsprozesse ein. Um die demokratische Legitimation der wirtschaftspolitischen Governance zu stärken, ist es notwendig, ein System der »checks and balances« mit einer effektiveren parlamentarischen Aufsicht zu etablieren und die Verantwortlichkeiten auf europäischer und nationaler Ebene klarer zu trennen.

Obgleich erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, um die wirtschaftspolitische Governance transparenter zu gestalten und trotz der laufenden Überprüfung des Europäischen Semesters, die auf eine Steigerung der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen in dessen Rahmen abzielt, besteht eine Reihe von Mängeln hinsichtlich der **Transparenz**. Der bereits angesprochene Wirtschaftspolitische Dialog, die Europäische Parlamentarische Woche und die Berichtspflichten der Präsidentschaft des Europäischen Rates schaffen mehr Transparenz. Das europäische Primärrecht sieht zudem eine Berichtspflicht des oder der Präsident_innen der Europäischen Kommission und der rotierenden Ratspräsidentschaft über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 121 Abs. 5 AEUV) sowie eine Berichtspflicht der Ratspräsidentschaft über Sanktionen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (Art. 126 Abs. 11 AEUV) vor. Der oder die Vorsitzende des ECON-Ausschusses sowie die Stellvertreter_innen werden von der Europäischen Kommission auch mündlich über die Aushandlung und

² Die Verpflichtung gilt für Staaten, die ihre Haushaltsziele nicht erreichen und im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts oder des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht sanktioniert werden.

Überwachung makroökonomischer Anpassungsprogramme unterrichtet (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 5 und Art. 7 Abs. 4 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 472/2013).

Negativ zu vermerken ist, **dass das Europäische Semester als technokratisches Verfahren konzipiert ist und somit trotz gewisser Bemühungen das Europäische Parlament zu informieren, in der Öffentlichkeit kaum Transparenz schafft.** Der Wirtschaftspolitische Dialog im ECON-Ausschuss reicht nicht aus, um das Europäische Semester transparent zu gestalten. Zudem **tritt die Eurogruppe als informelles Gremium zusammen, was sie noch weniger transparent macht als den Rat selbst** (Wiesner 2017: 54), und der Euro-Gipfel ist nicht einmal ein Organ der EU (Art. 12 Fiskalvertrag). Darüber hinaus sind der ESM- und der Fiskalvertrag internationale Verträge außerhalb der Rechtsgemeinschaft. **Die neuen Institutionen der wirtschaftspolitischen Governance wurden als nicht-majorditäre Experteninstitutionen geschaffen** (Wiesner 2017: 54), denen es an öffentlicher und parlamentarischer Kontrolle fehlt.

Die Kriterien der **Inklusivität und Offenheit** beziehen sich auf den Zugang der organisierten Zivilgesellschaft und einzelner Bürger_innen zu Entscheidungsträger_innen, was in einem anderen Papier als partizipative Demokratie der EU diskutiert wird (Plottka 2020). Obwohl die Kommission, der Hauptadressat von Interessengruppen und organisierter Zivilgesellschaft auf EU-Ebene, für die wirtschaftspolitische Governance von zentraler Bedeutung ist, **beschränkt sich die partizipative Demokratie auf EU-Ebene hauptsächlich auf Gesetzgebungsverfahren.** Die Räte verweigern weitestgehend eine Teilnahme. Die einzige Ausnahme im Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik ist der makroökonomische Dialog, an dem Vertreter_innen der Dachorganisationen der Sozialpartner auf EU-Ebene, die Vorsitzenden von ECOFIN und EPSCO der amtierenden Trio-Präsidenschaft des Rates der EU, die Kommissar_innen, die sich mit diesen Themen befassen, sowie den oder die Präsident_in der Europäischen Zentralbank und einen oder eine Vertreter_in der Zentralbanken der Nicht-Euro-Staaten teilnehmen. Der Dialog wird vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik des Rates organisiert, erörtert die allgemeinen wirtschaftlichen Aussichten und widmet sich daneben in jeder Sitzung einem Schwerpunktthema (Koll 2020). Während das Europäische Parlament über die Beratungen informiert wird, bezieht der makroökonomische Dialog weder Gewerkschaften und Wirtschaftsinteressen der nationalen Ebene ein, noch spiegelt er die Pluralität der europäischen Zivilgesellschaft wider. Daher schneidet die wirtschaftspolitische Governance bei Kriterien der Inklusivität und Offenheit noch schlechter ab als bei Rechenschaftspflicht und Transparenz.

3 REFORMEMPFEHLUNGEN ZUR STÄRKUNG DER DEMOKRATISCHEN LEGITIMATION

Dieses Papier hat dargelegt, welche Reformen der wirtschaftspolitischen Governance der Eurozone notwendig

sind, um die demokratische Legitimation der EU zu stärken. Die Zahl der zuvor skizzierten Defizite lässt sich in drei Reformansätzen zusammenfassen:

- eine klarere Trennung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten;
- eine Steigerung der Transparenz wirtschaftspolitischer Governance;
- die Vereinfachung der übermäßig komplexen institutionellen Strukturen.

Der beste Weg, diese Ziele zu erreichen, besteht darin, dem Europäischen Parlament und damit – durch die Europawahl – den Bürger_innen mehr Einfluss auf die europäische Wirtschaftspolitik zu geben. Einige der empfohlenen Reformen erfordern lediglich den Willen der EU-Institutionen, während andere entweder eine Reform des Sekundär- oder des Primärrechts voraussetzen. Die Verhandlungen über die ökonomische Antwort der EU auf die COVID-19-Pandemie, die letzte Aussage der deutschen Bundeskanzlerin zu Vertragsreformen als langfristige Antwort auf die aktuelle Krise (Gutschker 2020) und die Konferenz zur Zukunft Europas bieten eine Gelegenheit, diese Herausforderungen in den kommenden Jahren anzugehen. Die folgenden Reformoptionen sollten angesprochen werden.

(1) Jede neugewählte Europäische Kommission sollte eine auf fünf Jahre angelegte wirtschafts- und sozialpolitische Strategie vorlegen (kurzfristig): In der Vergangenheit verabschiedete der Europäische Rat die langfristige Wirtschaftsstrategie der EU (Europäische Kommission 2010), die das Europäische Semester auch über deren Auslaufen weiter beeinflusst (Hacker 2018). Dies schränkt die Fähigkeit der Kommission ein, ihre eigenen Prioritäten zu setzen. Stattdessen sollte jede neue Kommission zusätzlich zu ihren politischen Leitlinien ihre Prioritäten in einer wirtschafts- und sozialpolitischen Strategie darlegen. Diese Strategie sollte für das Europäische Parlament der Maßstab sein, um die Europäische Kommission in ihrer Rolle innerhalb des Europäischen Semesters parlamentarisch zu kontrollieren und den Wähler_innen mehr Einfluss auf die Wirtschaftspolitik in der EU zu geben. Die direkte Verbindung wirtschafts- mit sozialpolitischen Zielen würde auch dazu beitragen, die Dominanz einer restriktiven Finanzpolitik im Europäischen Semester zu reduzieren. Wie das Beispiel des »European Green Deal« zeigt, erfordert der Vorschlag lediglich die Bereitschaft der Kommission, die Strategie vorzulegen und an den definierten Prioritäten festzuhalten. Ein separates strategisches Dokument, welches von jeder Kommission zusätzlich zu den politischen Leitlinien angenommen wird, würde dem Politikfeld gleichzeitig mehr Sichtbarkeit verleihen.

(2) Das Europäische Parlament sollte die einzelnen Schritte des Europäischen Semesters im Plenum intensiver debattieren (kurzfristig): Die Debatte über den Jahreswachstumsbericht der Kommission, den

Entwurf der Empfehlungen für die Eurozone und die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Plenum waren ein Schritt nach vorn. Die Annahme von Initiativberichten verleiht der Debatte mehr Sichtbarkeit und erhöht die Transparenz des Europäischen Semesters. Daher sollte das Europäische Parlament auch den Entwurf der länderspezifischen Empfehlungen im Plenum debattieren und einen weiteren Initiativbericht über das Europäische Semester verabschieden. Dieser wäre ein Instrument, um das Handeln der Kommission noch stärker parlamentarisch zu kontrollieren. Das Parlament würde damit auch einen Impuls für Debatten im Rat, die politische Orientierung des Europäischen Rates sowie die länderspezifischen Empfehlungen geben. Da das Europäische Parlament das Recht hat Initiativberichte anzunehmen, erfordert der Vorschlag lediglich den politischen Willen der Abgeordneten.

(3) Die politische Orientierung für das Europäische Semester sollte vom Europäischen Parlament verabschiedet werden (mittelfristig):

Die Ergänzung der Beratungen des Europäischen Rates über die politische Orientierung für das Europäische Semester durch einen Initiativbericht des Europäischen Parlaments erhöht die Transparenz, klärt aber nicht die politische Verantwortung. Die Regierungen der Mitgliedstaaten würden weiterhin die Ziele festlegen, an denen sie später gemessen werden. Um die politische Verantwortung für die Umsetzung der Politik klar von der Aufsichtsfunktion zu trennen, ist es notwendig, den Rat vom Europäischen Semester auszuschließen. Dass das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit bisher nicht funktioniert hat, zeigt das Problem der Verschmelzung beider Rollen deutlich. Eine klare Trennung würde sicherstellen, dass Verantwortung und Rechenschaftspflicht auch auf der Ebene liegen, auf der die Entscheidungen getroffen werden, wie es selbst van Rompuy (2012: 16) gefordert hat. Die Bürger_innen können bei der Europawahl das Europäische Parlament für Entscheidungen auf EU-Ebene verantwortlich machen und die nationalen Regierungen in nationalen Wahlen für Entscheidungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Als Übergangsmaßnahme könnten sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament die politische Orientierung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens annehmen. Zur Umsetzung dieser Empfehlung ist eine Änderung europäischen Sekundärrechts notwendig.

(4) Die nationalen Parlamente sollten in das Europäische Semester einbezogen werden (kurz- bis mittelfristig):

Die nationalen Reformprogramme, welche die Ziele, Prioritäten und konkreten Pläne darlegen, wie die Regierung eines Mitgliedstaates die politischen Ziele auf EU-Ebene zu erreichen gedenkt, sollten von den nationalen Parlamenten beschlossen werden. Die Debatte über die nationalen Reformprogramme würde die Transparenz erhöhen und den Bürger_innen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, ihre Regierungen für die Umsetzung der europäischen Wirtschaftspolitik verantwortlich zu machen. Damit käme eine weitere

Ebene hinzu, auf der die Umsetzung der Wirtschaftspolitik kritisch bewertet wird. Die nationalen Regierungen wären gezwungen, ihre nationalen Reformprogramme besser zu begründen. Falls in den vergangenen Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt wurden, wäre dies für die Regierungen aber auch eine Gelegenheit, ihre erfolgreiche Politik zu präsentieren. Zur Umsetzung dieser Empfehlung ist eine Änderung europäischen Sekundärrechts notwendig.

(5) Die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sollten vom Europäischen Parlament verabschiedet werden (mittelfristig):

Um die Zuständigkeiten für Politikempfehlungen auf EU-Ebene und deren Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten weiter zu klären, sollte das Ratssystem, wie bereits angesprochen, von der Überwachung der nationalen Politiken ausgenommen werden. Die Unzulänglichkeiten des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit beweisen, dass die Selbstkontrolle der Regierungen im Rat nicht funktioniert. Aus diesem Grund sollten die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters von der Kommission vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament angenommen werden. Die supranationalen Institutionen sind politisch für die Empfehlungen verantwortlich und können bei der Europawahl dafür zur Rechenschaft gezogen werden. Die nationalen Regierungen und Parlamente sind für die Umsetzung der Empfehlungen verantwortlich und können bei nationalen Wahlen zur Verantwortung gezogen werden. Dieses Verfahren verbessert die kritische Beurteilung der nationalen Politik und macht das Verfahren für Bürger_innen einfacher verständlich. Zur Umsetzung dieser Empfehlung ist eine Änderung europäischen Sekundärrechts notwendig.

(6) Die intergouvernementalen Strukturen außerhalb der EU-Verträge und Institutionen, die parallel zu den EU-Organen existieren, sollten abgeschafft werden (mittelfristig):

Wie oben dargestellt, führten die Reaktionen auf die Krisen in der Eurozone zur Entstehung neuer intergouvernementaler Strukturen außerhalb der EU-Verträge. Die Doppelung von Strukturen verkompliziert den institutionellen Aufbau der EU unnötig. Um die wirtschaftspolitische Steuerung transparenter und einfacher zu gestalten, ist es notwendig, alle Bestimmungen in EU-Recht zu überführen, wie es Art. 16 Fiskalvertrag vorsieht und vom »Bericht der fünf Präsidenten« (Juncker et al. 2015: 20) vorgeschlagen wurde. Diese Empfehlung erfordert eine Vertragsänderung.

(7) Die Eurogruppe und der Euro-Gipfel sollten abgeschafft werden (mittelfristig):

Beide Institutionen sind unnötige Doppelungen von Institutionen auf EU-Ebene. Die Eurogruppe ist informell und der Euro-Gipfel ist nicht Teil der EU-Verträge. Nach dem Brexit ist Dänemark das einzige Mitgliedsland, das nicht verpflichtet ist, den Euro als Währung einzuführen, aber selbst Dänemark nimmt am Europäischen Wechselkurs-

mechanismus II teil. Dementsprechend sind alle Mitgliedstaaten potenziell von zukünftigen Entscheidungen in der Eurozone betroffen, während formelle Entscheidungen ohnehin im ECOFIN-Rat getroffen werden. Die Integration der Eurogruppe und des Euro-Gipfels in den Rat und den Europäischen Rat würde die institutionelle Struktur der WWU erheblich vereinfachen und die Transparenz erhöhen. Diese Empfehlung erfordert eine Reform der EU-Verträge und eine Änderung des Fiskalvertrags.

LITERATUR

- Bundesregierung** (2020): Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, Pressemitteilung Nr. 173/20, 18. Mai 2020, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760> [30. Mai 2020].
- Chang, Michele/Hodson, Dermot** (2019): Reforming the European Parliament's Monetary and Economic Dialogues: Creating Accountability Through a Euro Area Oversight Subcommittee, In: Costa, Olivier (Hrsg.): *The European Parliament in Times of EU Crisis. European Administrative Governance*, Cham, S. 343–364.
- Enderlein, Henrik** (2013): Das erste Opfer der Krise ist die Demokratie: Wirtschaftspolitik und ihre Legitimation in der Finanzmarktkrise 2008–2013, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 54, Nr. 4, S. 714–739, URL: <http://www.jstor.com/stable/24201261> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2010): Mitteilung der Kommission Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020, URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2018): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, COM(2018) 460, URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2c24540-6fb9-11e8-9483-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Jährliche Strategie für Nachhaltiges Wachstum 2020. COM(2019) 650, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2020a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2020b): Sozialpolitisches Scoreboard. Supporting the European Pillar of Social Rights, URL: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/> [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2020c): Economic governance review, URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en [30. Mai 2020].
- Europäische Kommission** (2020e): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, COM(2020) 408, URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2020_408_en_act_part1_v9.pdf [30. Mai 2020].
- Europäische Parlament** (2020a): European Semester Conference – Inter-parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the European Union – Co-organised by European Parliament and Croatian Parliament European Parliament, Brüssel, 18.–19. Februar 2020, Tagungsprogramm, URL: http://www.epgncms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e4d4b19c-80c5-4313-a088-6b755481413c/PROGRAMME_EN.pdf [30. Mai 2020].
- Europäisches Parlament** (2020b): European Parliamentary Week, Shades of green on the European Parliamentary Week 2020, URL: <https://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html> [30. Mai 2020].
- Europäischer Rat** (2020): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EU CO 10/20, URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf> [1. September 2020].
- Fasone, Cristina** (2018): Towards a strengthened coordination between the EU and national budgets. A complementary role and a joint control for parliaments?, *Journal of European Integration*, Jg. 40, Nr. 3, S. 265–279, URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1450404> [30. Mai 2020].
- Fromage, Diane** (2018): The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?, *Journal of European Integration*, Jg. 40, Nr. 3, S. 281–294, URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1450405> [30. Mai 2020].
- Gutschker, Thomas** (2020): Die lange Antwort auf die Krise, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Mai 2020, URL: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/merkel-gibt-der-konferenz-fuer-europas-zukunft-schwung-16784067.html> [30. Mai 2020].
- Guttenberg, Lucas/Nguyen, Thu** (2020): How to spend it right A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility, Jacques Delors Centre/Bertelsmann Stiftung, Policy Brief, 11. Juni 2020, URL: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200610_How_to_spend_it_right_Guttenberg_Nguyen.pdf [30. Mai 2020].
- Hacker, Björn** (2018): Die Europäische Säule sozialer Rechte: Nutzung und Nutzen, *integration*, Jg. 41, Nr. 4, S. 259–272, URL: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0720-5120-2018-4-259/die-europaeischesaeule-sozialer-rechte-nutzung-und-nutzen-jahrgang-41-2018-heft-4?page=1> [30. Mai 2020].
- Hagelstam, Kajus** (2019): Economic Dialogue with the other EU Institutions under the European Semester Cycles (2014–2019), European Parliament, PE 528.782, Januar 2019, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528782/IPOL_BRI\(2015\)528782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528782/IPOL_BRI(2015)528782_EN.pdf) [30. Mai 2020].
- Hagelstam, Kajus** (2020): Economic Dialogue with the other EU Institutions under the European Semester Cycles during the 9th legislative term, European Parliament, PE 624.436, Juni 2020, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624436/IPOL_BRI\(2019\)624436_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/624436/IPOL_BRI(2019)624436_EN.pdf) [30. Mai 2020].
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin** (2010): Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird, *integration*, Jg. 33, Nr. 1, S. 3–20, URL: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0720-5120-2010-1-3/grenzen-der-integration-wie-die-intensivierung-der-wirtschaftsintegration-zur-gefahr-fuer-die-politische-integration-wird-jahrgang-33-2010-heft-1> [30. Mai 2020].
- Juncker, Jean-Claude/Tusk, Donald/Dijsselbloem, Jeroen/Draghi, Mario/Schulz, Martin** (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel, URL: https://ec.europa.eu/commission/sites-beta-political/files/5-presidents-report_de.pdf [30. Mai 2020].
- Klein, Julia/Plottka, Julian/Tittel, Amelie** (2018): Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, *integration*, Jg. 41, Nr. 2, S. 141–168, URL: <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2018-2-141> [30. Mai 2020].
- Koll, Willi** (2020): Zwanzig Jahre Makroökonomischer Dialog der EU. Neustart für den Euroraum und die Mitgliedstaaten, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 100, Nr. 3, S. 177–184, URL: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/3/beitrag/zwanzig-jahre-makrooekonomischer-dialog-der-eu.html> [30. Mai 2020].
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar** (2016): The euro crisis: A boost to the politicisation of European integration? In: Hutter, Swen/Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter (Hrsg.): *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge, S. 240–276.
- Leupold, Anna** (2016): A structural approach to politicisation in the Euro crisis, *West European Politics*, Jg. 39, Nr. 1, S. 84–103, URL: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081> [30. Mai 2020].

- Majone, Giandomenico** (1999): The regulatory state and its legitimacy problems, *West European Politics*, Jg. 22, Nr. 1, S. 1–24, URL: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284> [30. Mai 2020].
- Majone, Giandomenico** (2014): From regulatory state to a democratic default, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 52, Nr. 6, S. 1216–1223, URL: <https://doi.org/10.1111/jcms.12190> [30. Mai 2020].
- Moravcsik, Andrew** (2002): Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 40, Nr. 4, S. 603–624, URL: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390> [30. Mai 2020].
- Müller, Manuel** (2020): Making European Parliament Elections More Meaningful: Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary Democracy at EU Level, Friedrich-Ebert-Stiftung: Perspective. Democracy and Human Rights.
- Mundell, Robert A.** (1961): A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, Jg. 51, Nr. 4, S. 657–665, URL: <https://www.jstor.org/stable/1812792> [30. Mai 2020].
- Plotka, Julian** (2020): Make Civil Society Involvement Bottom-up. How to Reinforce Participative Democracy at the EU Level, Friedrich-Ebert-Stiftung: Perspective. Democracy and Human Rights.
- Rasmussen, Mette B.** (2018): Accountability challenges in EU economic governance? Parliamentary scrutiny of the European Semester, *Journal of European Integration*, Jg. 40, Nr. 3, S. 341–357, URL: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1451523> [30. Mai 2020].
- Rat der Europäischen Union** (2020): Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, (EU) 2020/672, *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 159 vom 19. Mai 2020, S. 1–7, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=EN> [30. Mai 2020].
- Regierung der Niederlande** (2020): Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery, 26. Mai 2020, URL: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf> [30. Mai 2020].
- Repasi, René** (2016): Implementation of the Lisbon Treaty – Improving functioning of the EU: Economic and Monetary Policy, Study for the AFCE Committee, Brüssel, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556952/IPOL_STU\(2016\)556952_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556952/IPOL_STU(2016)556952_EN.pdf) [30. Mai 2020].
- Scharpf, Fritz W.** (1999): *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main/New York, URL: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_sbd_fs1999.pdf [30. Mai 2020].
- Scharpf, Fritz W.** (2005): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates, In: Schuppert, Gunnar F./Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden, S. 705–742.
- Scharpf, Fritz W.** (2008): Negative und positive Integration, In: Höpner, Martin/Schäfer, Armin (Hrsg.): *Die politische Ökonomie der Integration*, Frankfurt am Main/New York, S. 49–87.
- Schmidt, Vivien A.** (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited. Input, Output and Throughput, *Political Studies*, Jg. 61, Nr. 1, S. 2–22, URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x> [30. Mai 2020].
- Schmidt, Vivien A. / Wood, Matthew** (2019): Conceptualizing throughout legitimacy. Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, Jg. 97, Nr. 4, S. 727–740, URL: <https://doi.org/10.1111/padm.12615> [30. Mai 2020].
- Statham, Paul/Trenz, Hans-Jörg** (2012): *The Politicization of Europe: Contesting the Constitution in the Mass Media*, New York.
- van Rompuy, Herman** (2012): Towards a Genuine Economic and Monetary Union, 5 December 2012, Brüssel, URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf [30. Mai 2020].
- Weiler, Joseph H. H.** (1994): A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors, *Comparative Political Studies*, Jg. 26, Nr. 4, S. 510–534, URL: <https://doi.org/10.1177/0010414094026004006> [30. Mai 2020].
- Wessels, Wolfgang** (2016): *The European Council*, Hounds-mills.
- Wiesner, Claudia** (2017): Möglichkeiten und Grenzen repräsentativer Demokratie in der EU-Finanzkrise, *Integration*, Jg. 40, Nr. 1, S. 52–66, URL: <https://doi.org/10.5771/0720-5120-2017-1-52> [30. Mai 2020].
- Zürn, Michael** (2019): Politicization compared: at national, European, and global levels, *Journal of European Public Policy*, Jg. 26, Nr. 7, S. 977–995, URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619188> [30. Mai 2020].

ÜBER DEN AUTOR

Julian Plottka ist Senior Researcher am Institut für Europäische Politik in Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik an der Universität Passau. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören institutionelle Reformen der EU, deren demokratische Legitimation, die europäische Zivilgesellschaft und die Europäische Bürgerinitiative. Er hat mehrere Forschungsprojekte geleitet, darunter eine »Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative« und das Projekt »The Relaunch of Europe. Mapping Member State Reform Interests«.

Die deutsche Sprachfassung des Papiers wurde im Vergleich zur englischen Fassung angesichts der Beschlüsse des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 geringfügig aktualisiert.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro Brüssel
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles
www.fes-europe.eu

Verantwortlich:
Renate Tenbusch, Büroleiterin EU-Büro
Tel.: +32 22 34 62 90
Renate.Tenbusch@fes-europe.eu

Bestellungen/Kontakt:
Marco Schwarz, Referent EU-Büro
Tel.: +32 22 34 62 98
marco.schwarz@fes-europe.eu

Übersetzung aus dem Englischen und Korrektur:
Antonia Labitzky und Julina Mintel

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

MEHR DEMOKRATIE IN DER EUROZONE

Wie kann die demokratische Legitimation der wirtschaftspolitischen Governance gestärkt werden?



Für genügend Output- und Input-Legitimation benötigt die europäische Wirtschaftspolitik mehr Kompetenzen, die es ermöglichen, konkrete Ergebnisse zum Nutzen der Bürger_innen zu liefern. Solange eine Vertragsreform von entscheidenden Akteuren in den nationalen Regierungen für unmöglich gehalten wird, können Reformen zur Erhöhung der demokratischen Legitimation der europäischen Wirtschaftspolitik vor allem die Throughput-Legitimation stärken.



Entscheidungen, die innerhalb der übermäßig komplexen Governance-Struktur in der Eurozone getroffen werden, müssen transparenter, inklusiver und offener sein und eindeutig einzelnen Akteuren zugerechnet werden können. Aus diesem Grund ist es notwendig, die Zuständigkeiten für die wirtschaftspolitische Governance klarer zwischen den Akteuren auf EU-Ebene und jenen auf nationaler Ebene zu trennen, den Bürger_innen durch die Einbeziehung der Parlamente mehr Einblick und Einfluss auf die Entscheidungen und die dahinterstehenden Gründe zu geben und die institutionellen Strukturen innerhalb und außerhalb der EU zu vereinfachen.



Um den Bürger_innen mehr Einfluss auf die EU-Wirtschaftspolitik zu geben, sollte jede neugewählte Kommission eine wirtschafts- und sozialpolitische Strategie für ihre Amtszeit vorlegen. Auf der Grundlage dieser Strategie sollte das Europäische Parlament jährlich die politische Ausrichtung für das Europäische Semester annehmen. Um das Europäische Semester transparenter zu gestalten, sollten die nationalen Parlamente die nationalen Reformprogramme beschließen, während das Europäische Parlament die länderspezifischen Empfehlungen verabschieden sollte. Um die Transparenz weiter zu erhöhen, sollten alle intergouvernementalen Strukturen außerhalb des EU-Rahmens in die EU-Verträge integriert werden. Die Eurogruppe und der Euro-Gipfel sollten in den ECOFIN-Rat bzw. den Europäischen Rat reintegriert werden.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes-europe.eu