

MATTHIAS RUFFERT

Die parlamentarische Kontrolle der supranational verflochtenen Staatsgewalt durch das Europäische Parlament

I. Ein starkes Parlament?

Was geschah von 1953 an jedem zweiten Dienstag im Mai? Die Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – 78 Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten der Gründungsmitglieder (Art. 21 EGKSV) – trat zusammen (Art. 22 Abs. 1 EGKSV), in Straßburg, weil es in Luxemburg keinen geeigneten Versammlungsraum gab und der Plenarsaal des Europarates als nächstgelegener geeigneter Raum zur Verfügung stand.¹ Die Versammlung erörterte gemäß Art. 24 Abs. 1 EGKSV den Gesamtbericht der Hohen Behörde. Nach dem Ende der Sitzung ging es im Wesentlichen in dem darauffolgenden Mai weiter. Für den *spiritus rector* der Montanunion, *Jean Monnet*, war die parlamentarische Begleitung des frühen Integrationsprozesses nebensächlich. Wenn auch die Versammlung durch den EWG-Vertrag zusätzliche Befugnisse erhielt, dauerte es im Grunde bis zur ersten Direktwahl 1979, bis das dann von sich selbst so genannte Europäische Parlament eine erwähnenswerte Rolle spielen konnte.

Heute ist dieser Beginn Geschichte, die weit zurückliegt. Der Rückblick illustriert die Dynamik des supranationalen Parlamentarismus. Die Vorschriften des Grundgesetzes über den Deutschen Bundestag sind indes seit 1949 die gleichen – Ausnahmen bestätigen die Regel – und wurzeln tief in der – wenn auch nicht geradlinigen – deutschen parlamentarischen Tradition. Heute gilt für das Europäische Parlament: Nie war die Stellung des Europäischen Parlaments in der Europäischen Union (EU) so stark wie heute. Niemals seit Beginn des Integrationsprozesses in den 1950er-Jahren war es so einflussreich in der europäischen Legislative: Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments ist seit dem Vertrag von Lissabon im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erforderlich (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV). Niemals war sein Einfluss auf die Wahl der Kommissionsspitze so groß: Durch die Wahl des Spitzenkandidaten der stärksten Fraktion hat sich das Europäische Parlament gegenüber dem Europäischen Rat durchgesetzt und dem Kommissionspräsidenten eine besondere parlamentarische Legitimation verlie-

¹ Illustrativ, *Isabelle Boucobza*, *La gouvernance administrative européenne*, S. 29 f.

hen. Bis vor ungefähr einem Jahr hatte es auch einen Präsidenten, der als stark galt, weil seine Stimme auf der europäischen Bühne wahrgenommen wurde.

Dennoch scheint der Gewinn für die Repräsentationsfähigkeit und politische Gestaltungsmacht aus dieser rechtlichen und politischen Stärke kaum messbar. Die andauernde Staatsschuldenkrise im Euro-Raum, die Unfähigkeit zur gemeinschaftlichen Lösung der Migrationsproblematik, die Angriffe auf den demokratischen Verfassungsstaat in den Mitgliedstaaten Ungarn und Polen sowie schließlich den ersten Austritt eines Mitgliedstaats lastet man als solche kaum dem Europäischen Parlament an. Auch Erfolge im Integrationsgeschehen, wie beispielsweise die Durchsetzung europäischer Datenschutzstandards im globalen Gefüge, werden in der Öffentlichkeit kaum dem Europäischen Parlament zugerechnet. Die Wahlbeteiligung liegt knapp über 40 Prozent, und richtig ernst nehmen will man es wohl auch gar nicht. Sehenden Auges nimmt der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hin, dass unter den deutschen Abgeordneten Figuren wie der Satiriker *Martin Sonneborn* auftauchen, und das ist noch der amüsanteste Effekt der zwei einschlägigen Senatsentscheidungen zu den Sperrklauseln im Europawahlrecht. Illustrativ ist auch ein ganzseitiger Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. Dezember 2017, in dem unter dem Titel „*Demo-crazy*“ vom Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts einige sehr berechtigte Kritikpunkte vorgetragen werden, die auch in diesem Vortrag zur Sprache kommen werden, der aber bedauerlicherweise die zentrale Vorschrift über die Funktion des Europäischen Parlaments im konstitutionellen Gefüge der EU, Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV, unerwähnt lässt.² Weitere Irritationen sind allerdings nicht dem Autor zuzurechnen, sondern beruhen auf redaktionellen Entscheidungen der FAZ.³ Dies betrifft namentlich die Unterüberschrift: „Es gibt neue Risiken für die Demokratie. Die EU ist vom Volk noch weit entfernt. Volksabstimmungen könnten das ändern“, welche suggeriert, der Text würde sich ausschließlich mit der Demokratie in der EU auseinandersetzen. Und auch die auf der gleichen Seite abgedruckte Karikatur von *Greser&Lenz* (mindestens so lustig wie der bereits erwähnte *Sonneborn*), die einen Fliegenschwarm zeigt, der sich auf einen unansehnlichen Fisch stürzt, der neben ein unversehrt ausschauendes Stück Käse platziert ist, lenkt die Gedanken in eine falsche Richtung.

Rechtliche und politische Stellung einerseits und öffentliche Wahrnehmung, einschließlich der fachöffentlichen, fallen offensichtlich für das Europäische Parlament auseinander. Der Analyse dieses Widerspruchs widmen sich die folgenden Überlegungen. Sie nehmen Anspruch und Wirklichkeit der parlamentarischen Kontrolle durch das Europäische Parlament in den Blick.⁴

² *Ferdinand Kirchhof*, *Demo-crazy?*, F.A.Z. Nr. 296 vom 21.12.2017, S. 7.

³ Die Kaffeepause der Bitburger Gespräche bot die einzigartige Gelegenheit der direkten Klärung mit dem Autor.

⁴ Teile der Ausführungen, insbesondere unter II., III. 1., 2. und 4., sind auch enthalten in: *Matthias Ruffert*, Politische Gestaltung durch das Europäische Parlament, erscheint in: David Capitant/Matthias Jestaedt/Olivier Jouanjan/Johannes Masing (Hrsg.), Politische Gestaltung durch Repräsentativorgane, 2018.

II. Das Europäische Parlament als supranationales Repräsentationsorgan und seine Kontrollrechte

Die unionsverfassungsrechtliche Position des Parlaments ist dabei erfreulich klar. Seit dem Vertrag von Lissabon ist die repräsentative Demokratie als Herrschaftsform der EU etabliert, Art. 10 Abs. 1 EUV, wenn der Vertrag auch die bürokratische Formulierung „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.“ verwendet.⁵ In diesem Kontext dient das Europäische Parlament der unmittelbaren Vertretung der Bürger auf Unionsebene⁶ gemäß Art. 10 Abs. 2 und 14 Abs. 2 Satz 1 EUV. Die maximal 750 Abgeordneten werden direkt gewählt – in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl (Art. 14 Abs. 3 EUV), dies bekanntlich nicht erst seit dem Vertrag von Lissabon, sondern schon seit dem Direktwahlakt 1979.⁷ Als Repräsentationsorgan der Unionsbürger ist das Parlament vor allem Ko-Gesetzgeber und Mitinhaber der Budgethoheit (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV), beides gemeinsam mit dem Rat. Im europäischen Verfassungsverbund sind zudem die mitgliedstaatlichen Parlamente in den institutionellen Rahmen eingeflochten. Dies geschieht durch die in Art. 12 EUV beschriebenen Verfahren, darunter die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips.⁸ Hinzu treten weitere Verflechtungen im Verfassungsverbund, nicht nur im Rahmen der formalisierten interparlamentarischen Zusammenarbeit (Art. 12 lit. f. EUV), sondern auch auf europarechtlich nicht formalisierter Ebene, etwa durch die Teilnahme deutscher EP-Mitglieder an den Beratungen des Europaausschusses im Deutschen Bundestag (§ 93b Abs. 8 GeschOBTag).⁹ Kontrollrechte des Europäischen Parlaments im engeren Sinne sind

- das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen (Art. 226 AEUV),
- das Fragerecht (Art. 230 Abs. 2 AEUV) sowie
- der Misstrauensantrag gegen die gesamte Kommission (Art. 234 AEUV).

⁵ Zum Ganzen *Matthias Ruffert*, in: Christian Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 10 EUV, Rn. 4 ff.

⁶ Die Kumulation der weiblichen und männlichen Form ist ein Alleinstellungsmerkmal der deutschen Sprachfassung.

⁷ Zur Entwicklung, *Winfried Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 5), Art. 223 AEUV, Rn. 3 ff.

⁸ Ausführlich, *Christian Calliess*, Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Parlamentarische Integrationsverantwortung auf europäischer und nationaler Ebene, ZG 2010, 1; *ders.*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 182 ff.

⁹ Darüber hinaus können nach § 93a Abs. 5 GeschOBTag alle Ausschüsse des Bundestages Mitglieder von EP, Rat und Kommission zur Beratung hinzuziehen. Zu beideneteiligungsformen, insbesondere zur Zusammensetzung des EU-Ausschusses, *Heike Badenhausen*: Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 27, Rn. 36.

Spezifisch europarechtliche Kontrollrechte sind das indirekte Initiativrecht nach Art. 225 AEUV und die bereits eingangs erwähnte, in Art. 233 AEUV weiterhin enthaltene Diskussion des Gesamtberichts der Kommission.

In der Gesamtschau ist Herrschaft in der Europäischen Union in beachtlichem Maße parlamentarisiert. Im Weltmaßstab gibt es keine Staatenverbindung unterhalb der Schwelle des Bundesstaates mit einem vergleichbar starken Parlament unter Einbindung nationaler Parlamente.¹⁰ Es dürften sich sogar nationale Parlamente in der EU finden lassen, deren Einfluss nicht so weit reicht wie derjenige des Europäischen Parlaments. Gleichwohl fallen normativer Anspruch und praktische Wirklichkeit vielfach auseinander.

III. Anspruch und Wirklichkeit: Repräsentations- und Kontrolldefizite in Theorie und Praxis

1. Wahlrecht

Dabei ist und bleibt das Wahlrecht die „Achillesferse der europäischen Demokratie“.¹¹ Das ist umso bemerkenswerter, als Reformen des Wahlrechts zum Europäischen Parlament erheblich leichter auf den Weg zu bringen sein dürften als viele andere Reformen etwa des Wirtschaftsverfassungs- und Migrationsrechts, die sich gegenwärtig in der Diskussion befinden. Erstaunlicherweise stammen die wirkmächtigsten Analysen der wahlrechtsspezifischen Repräsentationsdefizite vom 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts, der gleichzeitig aus diesen Analysen wenig überzeugende Schlüsse gezogen hat.

Dies betrifft zunächst das bekannte Problem der Wahlrechtsgleichheit. Dass die Gleichheit der Wahl in Art. 14 Abs. 3 EUV nicht erwähnt ist, liegt an der fortdauernden Kontingentierung der Parlamentssitze nach Mitgliedstaaten und dem unterschiedlichen Gewicht der Stimmen aus den einzelnen Mitgliedstaaten.¹² Wenn sich das Bundesverfassungsgericht auch mit der Aussage verheben hat, erste Parlamentskammern in Bundesstaaten weltweit kennten keine unterschiedlichen Stimmgewichtungen nach Regionen,¹³ behält doch die rechtspolitische Forderung, die Ungleichgewichte zu eliminieren, ihre Bedeutung, zumal es nicht nur um die Beseitigung der ganz gravierenden Unwuchten zugunsten kleiner und kleinster Mitgliedstaaten geht. Dass ein französischer Wähler ein um ca. 14 % größeres Ge-

¹⁰ Vgl. *Matthias Ruffert/Christian Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2. Aufl. 2015, Rn. 318 ff., insbesondere Rn. 320.

¹¹ *Enrico Peuker*, *Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als Achillesferse der europäischen Demokratie*, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 2008, 453.

¹² Ausführlich BVerfGE 123, 267 (373 ff.).

¹³ Kritisch zu BVerfGE 123, 267 (375), bereits zu Recht *Christoph Schönberger*, *Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones at Sea*, *German Law Journal* 10 (2009), 1201 (1215).

wicht hat als ein deutscher, lässt sich kaum mit föderalen Ausgleichsmechanismen begründen. Andererseits überzeugt es wenig, in der Wahlrechtsungleichheit das entscheidende Argument gegen eine weitere konstitutionelle Verdichtung der EU zu sehen. Abgesehen davon, dass dadurch die Kompensation über die einwohnerzahlbezogene Stimmengewichtung im mitgesetzgebenden Rat nicht hinreichend berücksichtigt wird¹⁴ sowie davon, dass die Verabsolutierung eines Parlamentsmodells mit „Regierungs-Oppositions-Dualismus“, in dem „ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann“¹⁵ im vergleichenden Kontext angreifbar bleibt, ist es wohl kaum die Wahlrechtsungleichheit, die der EU den Vorwurf der Bürgerferne und mangelnder Demokratie einträgt.

Ähnlich ist die Situation hinsichtlich der Sperrklauseln bei Europawahlen zu bewerten.¹⁶ Hier hat das Bundesverfassungsgericht in beachtenswerter Tiefe und Klarheit Entscheidungsstrukturen offengelegt, die vorher in der wissenschaftlichen Debatte kaum eine Rolle gespielt hatten; auf das Trilog-Verfahren wird noch zurückzukommen sein. Die entscheidenden Argumente für eine Sperrklausel auch bei den Europawahlen sind bereits von den Dissentern *Di Fabio* und *Mellinghoff* bzw. *Müller* referiert worden. Natürlich schadet eine übermäßige Zersplitterung dem Ansehen einer parlamentarischen Institution. Die Gründe dafür, dass das Bundesverfassungsgericht der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments so geringen Wert beimisst, liegen allerdings möglicherweise weniger in seiner Perspektive auf die europäischen Institutionen als in der Kontinuität seiner Rechtsprechung zu 5%-Klauseln im Wahlrecht.¹⁷

Zu Recht spielt das Bundesverfassungsgericht den Ball freilich ins Feld des Europäischen Parlaments. Es hat nach Art. 223 Abs. 1 AEUV das Initiativrecht in Wahlrechtsangelegenheiten. Die vor kurzem umgesetzte Wahlrechtsreform ist jedoch alles andere als mutig. Noch der sog. *Duff*-Bericht aus dem Jahr 2012 hatte etwa den Einstieg in grenzüberschreitende Wahlkreise bzw. -listen vorgeschlagen, ohne die sich das Problem der Wahlrechtsungleichheit kaum lösen las-

¹⁴ S. ausdrücklich BVerfGE 123, 267 (378 f.): „Mit dieser einwohnerzahlabhängigen Gewichtung wird der Überföderalisierung zwar entgegengewirkt, ohne indes damit das demokratische Wahlgleichheitsgebot zu erfüllen.“

¹⁵ So BVerfGE 123, 267 (372).

¹⁶ Zur Übersicht *Siegbert Alber*, Sperrklauseln und feste Listen bei Wahlen insbesondere bei Europawahlen – Problemfelder des Parlamentarismus, in: Christian Calliess (Hrsg.), Herausforderungen an Staat und Verfassung, Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag, 2015, 401.

¹⁷ Kritisch zum BVerfG z. B. *Bernad Grzeszick*, NVwZ 2014, 537 (540 f.); *Volker Haug*, Muß wirklich jeder ins Europäische Parlament? Kritische Anmerkungen zur Sperrklausel-Rechtsprechung aus Karlsruhe, ZParl 2014, 467; *Markus Kotzur/Felix Heidrich*, Ein (Bären-)Dienst an der Europäischen Demokratie?, ZEuS 2014, 259. Zweifelnd *Christian Hillgruber*, Europawahlrecht reloaded: Bundesverfassungsgericht hält auch die Drei-Prozent-Sperrklausel für verfassungswidrig, JA 2014, 554. Auf der Linie des BVerfG hingegen *Matthias Rossi*, Mißbrauch von Sperrklauseln zur Sicherung von Macht, Festschrift für Manfred A. Dausers zum 70. Geburtstag, 2014, S. 299.

sen dürfte.¹⁸ Dergleichen findet sich in der letzten einschlägigen Entschließung des Europäischen Parlaments vom November 2015 nicht; immerhin aber der Vorschlag, eine Sperrklausel zwischen 3 % und 5 % europaweit zu etablieren, um der weiteren Fragmentierung entgegenzuwirken.¹⁹ Eine Umsetzung der Vorschläge ist zudem nicht in Sicht – über zwei Jahre später wird nun in einer mündlichen Anfrage formell nachgefragt.²⁰ In seiner Entschließung für die zahlenmäßige Zusammensetzung in der nächsten Wahlperiode hat das Europäische Parlament sogar darauf verzichtet, die freiwerdenden britischen Sitze für Reformansätze nutzbar zu machen, immerhin aber die Problematik des ungleichen Stimmengewichts stärker in den Blick genommen.²¹

2. Parlamentarisches Verfahren

Ein weiteres Repräsentationsdefizit ist ebenfalls der politischen Praxis geschuldet, allerdings institutionell eng an die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments gekoppelt, und es ist – wie bereits erwähnt – dem Bundesverfassungsgericht zu verdanken, zuerst auf dieses Defizit aufmerksam gemacht zu haben, bevor es mittlerweile im Schrifttum einer ausführlichen kritischen Bewertung unterzogen worden ist.²² Es geht um die Trilogverfahren, in denen – auf der Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung – Kommission, Rat und eben Parlament die Gesetzgebungsvorschläge so verhandeln, dass es in 85 % der Fälle zu einer Annahme nach erster Lesung kommt.²³ Die Zusammenkunft der institutionell man-

¹⁸ Zweiter Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI)), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter: *Andrew Duff*, Dok. EP A7-0027/2012 v. 2.2.2012, Ziff. 2.

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11.11.2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)), Dok. EP P8_TA-PROV(2015)0395. S. auch die Vorschläge bei *Gerd Strohmeier*, Funktioniert Weimar auf EU-Ebene?, *ZfP* 61 (2014), 346 (366 ff.).

²⁰ Mündliche Anfrage *Danuta Hübner*, MdEP, für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen, vom 19.12.2017, abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/135389/Oral%20question%20electoral%20law%20\(adopted%2014%2012%202017\).doc](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/135389/Oral%20question%20electoral%20law%20(adopted%2014%2012%202017).doc).

²¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7.2.2018 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)), P8_TA-PROV(2018)0029. Dies war durchaus kontrovers: Draft Report on the composition of the European Parliament (2017/2054(INL)) vom 7.9.2017; Report on the composition of the European Parliament, A8-0007/2018 PE 608.038v02-00; 2017/2054 (INL) – 2017/0900(NLE) vom 26.1.2018; Debatte: PV 07/02/2018 – 14. – Die Entschließung wurde erst nach dem Vortrag verabschiedet. Die Umsetzung der vorgenannten Vorschläge erscheint zum Redaktionsschluss ausgeschlossen.

²² BVerfGE 129, 300 (333).

²³ *Jelena von Achenbach*, Verfassungswandel durch Selbstorganisation: Trilogie im europäischen Gesetzgebungsverfahren, *Der Staat* 55 (2016), 1(9); *Europäisches Parlament*, Activity Report on Codecision and conciliation, 14.7.2009–30.7.2014 (7. WP), 8.

S. Ferner *Matthias Ruffert*, Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung im Europäischen Rechtsraum, in: Eva Schumann (Hrsg.), *Hierarchie, Kooperation und Integration im Europäischen Rechtsraum*, 2015, 95 (101).

datierten Verhandlungspartner ähnelt durchaus dem Vermittlungsausschuss nach Art. 294 Abs. 10–12 AEUV, und entsprechend ist das Trilogverfahren auch vom Vermittlungsausschussverfahren inspiriert.²⁴

Während Kommission und Rat institutionell verhältnismäßig leicht zu Verhandlungen geeignet sind, trifft dies für das Europäische Parlament wie letztlich für jedes Parlament nicht zu. Die Bestimmung einer Verhandlungsdelegation unter Führung des Ausschussberichterstatters, die Vertraulichkeit der Verhandlungen und die Schwierigkeit, wenn nicht Unmöglichkeit nachheriger Veränderungen führen dazu, dass das Verfahren nur noch angewandt wird, um „legislative Politik zu ratifizieren, über die in einem selbstorganisierten Verhandlungssystem entschieden“ wird.²⁵ Die Stärken parlamentarischer Verfahren – Debatte, Überzeugung, Kompromiss²⁶ – werden durch ein solches Verfahren ausgeblendet, die Repräsentationsleistung sinkt zwangsläufig.²⁷ Es ist erstaunlich, dass die Kritik innerhalb des Europäischen Parlaments an diesem Verfahren noch so moderat, wenn überhaupt hörbar ist. Eine Änderung der Praxis wäre hier noch leichter zu haben als beim Wahlrecht; die Verträge könnten unangetastet bleiben. Zumindest eine Reduktion des Anteils der im Trilog abgeschlossenen Verfahren könnte bereits durch eine Modifikation der interinstitutionellen Vereinbarung erreicht werden.²⁸ Auch die Berücksichtigung der Empfehlungen für mehr Transparenz, die von der Europäischen Bürgerbeauftragten im Juli 2016 vorgelegt worden sind, könnte eine spürbare Verbesserung herbeiführen.²⁹

3. Untersuchungsrechte und effektive parlamentarische Kontrolle

Möglicherweise steht derartigen Verfahrensverbesserungen aber auch die generelle Entwicklung der politischen Architektur der EU entgegen. Die Politisierung der Kommission durch die Einführung der Spitzenkandidaten ist auch eine Parlamentarisierung – Parlament und Kommission rücken näher zusammen, gegen die im Europäischen Rat positionierten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten.³⁰

²⁴ S. die Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag), ABl.EU 2007, Nr. L 145/5, sowie Art. 73 f. GeschOEP. Zu Recht kritisch *Robert Schütze*, *European Constitutional Law*, 2016, S. 249 f.

²⁵ *Jelena von Achenbach* (Fn. 23), 39.

²⁶ S. BVerfG, NJW 2016, 2473 (2482 m. w. N.) – OMT.

²⁷ *Jelena von Achenbach* (Fn. 23), 21, 32 und 37 ff.

²⁸ S. nur sehr ansatzweise Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, ABl.EU 2016, Nr. L 123/1, Ziff. 38.

²⁹ S. die Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten mit Vorschlägen im Anschluss an ihre strategische Untersuchung OI/8/2015/JAS zur Transparenz von Triloggen vom 12.7.2016 (abrufbar unter: <http://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/summary.faces/de/69213/html.bookmark>). Dazu *Patricia Stöbener de Mora*, Mehr Transparenz im EU-Trilog-Verfahren – Reichen die Vorschläge der Europäischen Bürgerbeauftragten für mehr Demokratie?, *EuZW* 2016, 721, dort auch zu weiteren Vorschlägen.

³⁰ Aus der Sicht eines Historikers: *Heinrich August Winkler*, Zerbricht der Westen?, 2017, S. 61 ff.

Umso bemerkenswerter ist es, dass das Europäische Parlament seine Untersuchungsrechte gerade im Kontext von Steuerhinterziehung und Geldwäsche genutzt hat. Hier stand auch der von ihm inaugurierte Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* wegen der luxemburgischen Praxis in der Kritik. Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses über Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung vom 16. November 2017 wurde vom Plenum in seinen Schlussfolgerungen am 13. Dezember 2017 gebilligt.³¹ Schon zuvor hatte es zu dieser Thematik zwei Sonderausschüsse gegeben.³²

4. Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Schließlich wird die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments in der Wirtschafts- und Währungsunion kritisch diskutiert. Infolge der intergouvernementalen Gestaltung der wirtschaftspolitischen Krisenreaktionspolitik ist das Europäische Parlament an der Gewährung von Stabilitätshilfen nach dem ESMV nicht beteiligt (und war es auch nicht im Rahmen des ersten Griechenlandpakets und der EFSF). Das ist auch plausibel: Stabilitätshilfen kommen aus den mitgliedstaatlichen Haushalten über die Beteiligung der Mitgliedstaaten am ESM, und eine Ausweitung des EU-Haushalts auf die Dimensionen des „Rettungsschirms“ ist politisch höchst fragwürdig.³³ Folgerichtig sind es allein die nationalen Parlamente, die über ihre Budgethoheit für die demokratische Legitimation der Hilfen nach dem ESM sorgen. Auch der fehlende Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Europäische Zentralbank ist unionsverfassungsrechtlich korrekt, nämlich der Unabhängigkeit der EZB geschuldet (Art. 282 Abs. 3 S. 3 und AEUV).³⁴ Problematisch ist allein die Kompetenzausdehnung der EZB bis an die Grenzen ihres Mandats und damit des Rahmens ihrer währungsverfassungsrechtlichen Legitimation. Bei den Reformen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik als Bestandteil des „Sixpack“ hat sich das Europäische Parlament immerhin eine Beteiligung erkämpft, im Wirtschaftlichen Dialog im Rahmen des Europäischen Semesters.³⁵

³¹ Report on the inquiry into money laundering, tax avoidance and tax evasion (2017/2013(INI)), Committee of Inquiry to investigate alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to money laundering, tax avoidance and tax evasion, Rapporteurs: Petr Ježek, Jeppe Kofod.

³² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2016 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung, Dok. EP P8_TA(2016)0310.

³³ Vgl. zur parlamentarischen Absicherung der „Rettungsschirme“ *Christian Calliess*, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 (2 ff.).

³⁴ Das ist bei der neuen Aufsichtsaufgabe der EZB nicht unproblematisch: *Christoph Ohler*, Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion, 2015, § 5, Rn. 86.

³⁵ Art. 2-ab der VO (EU) Nr. 1175/2011 des EP und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. EU Nr. L 306/12.

Im ESM bleiben aber die nationalen Parlamente tonangebend. Die Entgegensetzung von Geberregierungen und -parlamenten hier, Nehmern dort wird häufig als politisch unbefriedigend empfunden. Einige rechtspolitische Vorschläge zur Reform der Eurozone setzen darauf, eine sogenannte Wirtschaftsregierung zu schaffen, ein entsprechendes Budget einzurichten und dieses parlamentarisch zu steuern. Eine Gruppe von französischen Wissenschaftlern und Publizisten aus dem Umfeld des französischen *Parti Socialiste*, darunter der Bestsellerautor *Thomas Piketty*, schlagen einen „Treaty on the Democratisation of the Governance of the Euro-Area“, kurz T-Dem, vor, mit einer neuen parlamentarische Versammlung in Form eines Eurozonen-Parlaments, zu vier Fünfteln aus den Abgeordneten der Eurozone, zu einem Fünftel aus dem Europäischen Parlament.³⁶ Andere Vorschläge konzipieren das Eurozonenparlament aus den Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die in den Staaten der Eurozone gewählt wurden.³⁷ Auch der französische Präsident *Emmanuel Macron* fordert eine europäische Wirtschaftsregierung mit entsprechender parlamentarischer Absicherung.³⁸

Viele dieser Stimmen argumentieren, das Europäische Parlament sei nicht das geeignete Organ zur weiteren Parlamentarisierung der Eurozone. Im Raum steht das Argument, dass darin Abgeordnete aus allen Mitgliedstaaten vertreten seien, somit auch solche, die den Euro nicht als Währung eingeführt haben und die dann – so die Argumentation – zu Unrecht über den Euro betreffende Fragen mitentscheiden könnten.³⁹ Verfassungsrechtlich steht hinter dieser Argumentation ein fundamentales Missverständnis sowohl der Währung Euro als auch der Institution Europäisches Parlament. Der Euro ist Währung der gesamten EU (Art. 3 Abs. 4 EUV); für einige Mitgliedstaaten gilt eine Ausnahmeregelung, solange sie die Konvergenzkriterien nicht erfüllen (s. Art. 139 f. AEUV) und ein Mitgliedstaat (Schweden) hat den Euro unionsrechtswidrig nicht eingeführt. Lediglich Dänemark und – noch – das Vereinigte Königreich können für sich eine Abweichung von Art. 3 Abs. 4 EUV in Anspruch nehmen. Das ändert aber nichts an der Legitimationsstruktur des Europäischen Parlaments als Vertretung *aller* Unions-

³⁶ Abrufbar unter: <http://piketty.pse.ens.fr/fr/files/T-DEM%20-%20Final%20english%20version%209march2017.pdf>.

³⁷ Differenzierend *Glienicker Gruppe*, Aufbruch in die Euro-Union, <http://glienickergruppe.eu/de/aufbruch-in-die-euro-union/>. Zu Plänen für eine solche Wirtschaftsregierung s. auch *Franz Cromme*, Die Einführung einer Wirtschaftsregierung der EU, EuR 2014, 448; S. ferner den Vorschlag für einen sehr komplexen Neuaufbau der Institutionen von *Jean-Claude Piris*, *The Future of Europe*, 2012, S. 121 ff.

³⁸ S. insoweit auch die Zusammenfassung der Vorschläge unter: <http://www.elysee.fr/assets/Initiative-pour-lEurope-une-Europe-souveraine-unie-et-democratique-Emmanuel-Macron.pdf>.

³⁹ Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17.9.2012, S. 2; *Stefan Kadelbach*, Lehren aus der Finanzkrise – Ein Vorschlag zur Reform der Politischen Institutionen der Europäischen Union, EuR 2013, 489 (499); *Nicolai von Ondarza*, Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, *integration* 2013, 17 (30 ff.), sowie sehr drastisch *Winkler* (Fn. 30), S. 67 f.

bürger.⁴⁰ Konsequenterweise enthält Art. 139 Abs. 4 AEUV Modifikationen der Abstimmungsregeln allein für den Rat. Die Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle der Institutionen der Eurozone muss über das Europäische Parlament erfolgen.⁴¹ Sofern – wie gegenwärtig und in absehbarer Zukunft – nationale Haushaltsmittel in Budgets von Stabilitätsmechanismen eingesetzt werden, bleibt die Beteiligung der nationalen Parlamente unabdingbar. Die Kommission hat in ihrem aktuellen Reformpaket vom 6. Dezember 2017 keinen institutionellen Umbau auf parlamentarischer Ebene vorgeschlagen, sondern sich darauf beschränkt, einen „Europäischen Finanzminister“ ohne besonderen Befugnissen vorzuschlagen, um eine bessere Verzahnung von Eurogruppe und Kommission durch einen „Doppelhut“ zu erreichen.⁴²

IV. Fazit

Erinnern wir uns am Schluss des Vortrags noch einmal an den Beginn der Versammlung der EGKS, jene jährliche Sitzungsperiode am zweiten Dienstag im Mai, so sollte sich doch der Eindruck eines gewissen Fortschritts in der Parlamentarisierung des europäischen Integrationsprozesses eingestellt haben. Damit kann man auf unterschiedliche Weise umgehen. Man kann ihn negieren und das Repräsentations- und damit Kontrollpotential des Europäischen Parlaments beiseiteschieben. Dies ist besonders gravierend, wenn das Parlament selbst den Mut verliert, dieses Potential zu nutzen, sei es durch mutige Vorschläge zur Wahlrechtsreform oder sei es durch ein Vermeiden des weiteren Abgleitens in die Verhandlungsdiplomatie des Trilogs. Nicht minder gefährlich ist es, den Problemen mit Hybris zu begegnen: Eine schwierige nationale Wahl mit einem dezidiert europapolitischen Programm zu gewinnen und daraus programmatische Ableitungen für die Zukunft herzuleiten, ist das eine, als größter Wahlverlierer mit ausschließlich europapoliti-

⁴⁰ Im Ergebnis wie hier *Andreas Maurer*, Mehrebenenparlamentarismus und Interparlamentarische Zusammenarbeit in der Europäischen Union, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert, 2015, S. 359 (374 ff.), allerdings auch aufgrund einer fragwürdigen Argumentation aufgrund aktueller Mehrheitsverhältnisse.

⁴¹ Hinzu treten alle bekannten Nachteile einer parlamentarischen Versammlung mit entsandten Abgeordneten („Parlamentarisierung zweiter Ordnung“). Die Vertreter der nationalen Parlamente würden nicht als Parlamentarier agieren, sondern als Staatenvertreter; die entstehende Versammlung würde sich entsprechend nach Nationalität und nicht primär nach Fraktionen organisieren. Nicht von ungefähr wurde in der Direktwahl zum Europäischen Parlament von 1979 ein entscheidender Schritt nach vorn gesehen. Abgeordnete, die in zwei Parlamenten vertreten sind – dem nationalen Parlament und der Eurozonenversammlung – werden zudem große Schwierigkeiten haben, ihre Arbeitskraft entsprechend einzuteilen. S. zum Ganzen *Matthias Ruffert*, Parlamentarisierung von Herrschaft im Mehrebenensystem, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 42, Rn. 34 ff.

⁴² Graphische Darstellung in: Mitteilung der Kommission, Ein Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen, Dok. KOM(2017) 823 endg., S. 3.

schem Hintergrund aus dem programmatischen Nichts die Vereinigten Staaten von Europa zu proklamieren, ist etwas anderes – und wahrscheinlich nicht zum Nutzen des europäischen Gedankens. Solche Hybris wird schnell als die Usurpation entlarvt, die das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil den Vertragsvorschriften über das Europäische Parlament gleichsam vorwirft. Hier liegt es jedoch falsch, und das ist das Eigentliche: Der normative Anspruch von Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 und 14 Abs. 2 Satz 1 EUV – Repräsentation der Unionsbürger im Europäischen Parlament – wird nicht durch Mängel der europäischen Verfassungswirklichkeit ausgehöhlt. Das Obsoletwerden von Normen durch mangelnde Befolgung kann in Rechtsordnungen immer nur in sehr engen Ausnahmen zulässig sein. Es gilt vielmehr, den normativen Vorgaben des Unionsverfassungsrechts Sorge zu tragen, durch beherzte Reformen des europäischen Wahlrechts, durch eine transparente parlamentarische Praxis, durch Nutzung der vorhandenen Kontrollinstrumente und durch Ausschöpfung der Legitimationsleistung des Europäischen Parlaments auch dann, wenn Europa sich in mehreren Geschwindigkeiten integriert. Nur so kann eine im Weltmaßstab einzigartige parlamentarische Institution erhalten werden.