

# Demokratisierung der Eurozone: T-Dem - eine Parlamentarische Versammlung eröffnet neue Horizonte

---

*Thomas Sauer, Professor für Volkswirtschaftslehre, Ernst-Abbe-Hochschule Jena, Berlin 18. Dezember 2018*

Im Frühjahr 2017 legte eine Gruppe von Wissenschaftler\_innen um den Präsidentschaftskandidaten der sozialistischen Partei Frankreichs, Benoît Hamon, einen Entwurf für einen Vertrag über die Demokratisierung der Eurozone (T-Dem: *Treaty on the democratization of the governance of the euro area*) vor (Benoît Hamon et al. 2017). Das Werk von Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste und Antoine Vauchez wurde inzwischen auch in einer kommentierten deutschen Fassung veröffentlicht (Stéphanie Hennette et al. 2017a). Die T-Dem-Gruppe schlägt in ihrem Vertragsentwurf die Bildung einer Parlamentarischen Versammlung der Euroländer mit weitgehenden Rechten bei der Steuerung der makroökonomischen Politik der Eurozone vor. Diese Versammlung soll sich zu 80 Prozent aus Delegationen der nationalen Parlamente der Euroländer zusammensetzen, deren Größe gemäß ihren Bevölkerungsanteilen an der Eurozone festgelegt wird, sowie aus Vertreter\_innen des Europaparlaments, die 20 Prozent der Versammlung stellen. In der aktuellen Debatte um eine geplante Vertiefung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (COMM/DG/UNIT 2017) ist T-Dem bislang der einzige Vorschlag, der sich dem Thema Demokratisierung der Eurozone annimmt und konkrete Vorschläge dazu macht. Konzept und Begründung des T-Dem-Vorschlags werden im Folgenden kurz vorgestellt und dann einer Bewertung unterzogen.

## **Konzept und Begründung einer Parlamentarischen Versammlung der Eurozone**

Wie bei seinem Gegenstück, dem Europäischen Fiskalpakt (SKSV – *Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*), handelt es bei T-Dem um den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages außerhalb der EU-Verträge. Damit soll jenes Demokratiedefizit beseitigt werden, das der Fiskalpakt aufgerissen hat und in dem die Finanzminister der Eurogruppe operieren – bislang außerhalb des Rahmens der Europäischen Verträge und ohne Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament oder den nationalen Parlamenten (Stéphanie Hennette et al. 2017c). Die allgemeine Einbindung in die Parlamentarische Versammlung würde aber auch die einseitige Vetomacht einzelner Nationalparlamente beenden, wie die des Deutschen Bundestages bei den Rettungspaketen für Griechenland, welche die demokratische Regierbarkeit der Europäischen Union in der Vergangenheit ebenfalls gefährdete (Stéphanie Hennette et al. 2017b).

Nach Auffassung der T-Dem-Autor\_innen bilde die Eurogruppe eine Machtstruktur, die im Anschluss an Jürgen Habermas als post-Demokratische Autokratie bezeichnet werden könnte. Diese übertreibe die Relevanz von Finanzstabilität und Marktvertrauen und spiele die Themen, welche für die Mehrheit der Bevölkerung von großer Bedeutung seien – wie Beschäftigung, Wachstum, fiskalpolitische Konvergenz, sozialer Zusammenhalt und Solidarität – herunter. Nur eine Parlamentarische Versammlung könne die Steuerung der Eurozone demokratisch legitimieren und gegenüber der Bevölkerung rechenschaftspflichtig machen. Es gehe nun nicht mehr allein um die Organisation eines gemeinsamen Marktes, sondern um die Koordination der Wirtschaftspolitik, die Harmonisierung der Steuersysteme und die Konvergenz

der Haushaltspolitiken – was tief in die Gesellschaftsverträge der Euroländer eingreife. Es sei daher schwierig, die nationalen Parlamente aus dieser Entscheidungsfindung heraus zu halten, ohne ihnen ihre wichtigsten verfassungsmäßigen Rechte zu nehmen. Der T-Dem-Vorschlag zielt darauf ab, durch die gewählte Form einer Parlamentarischen Versammlung die nationalen Parlamente wieder in ihre Rechte einzusetzen und die Steuerung der Eurozone nicht einer anonymen Autokratie zu überlassen.

Die T-Dem-Autor\_innen sehen in der Schaffung einer europäischen Kammer, die sich aus Repräsentant\_innen der nationalen Parlamente zusammensetzt, einen entscheidenden Schritt zu einer politischen Union Europas. Dieser Parlamentarischen Versammlung müsse das Recht gegeben werden, umfassend an der Steuerung der Eurozone teilzunehmen. Dies beinhaltet, dass die Versammlung die Tagesordnung der Eurogipfel sowie die halbjährlichen Arbeitsprogramme der Eurogruppe mitbestimme und darüber hinaus auch das gesetzgeberische Initiativrecht erhalte, welches dem Europarlament bislang verwehrt werde.

Die Parlamentarische Versammlung werde nach den Vorstellungen der T-Dem-Gruppe in jedem kritischen Augenblick in den Steuerungsprozess der Eurozone eingreifen, sei es beim Europäischen Semester, der Konditionalität der Absichtserklärungen (*Memoranda of Understanding*) zur Erlangung von Finanzhilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus oder der Auswahl der Führungskräfte der Eurozone. Dazu müsse die Versammlung mit einer autonomen und pluralistischen Expertise sowie mit Untersuchungs- und Kontrollrechten gegenüber allen Institutionen der Eurozonensteuerung ausgestattet sein (Hennette et al. 2017c).

Die Parlamentarische Versammlung verfügt nach dem T-Dem-Entwurf über den Eurozonenhaushalt, der zu Förderung dauerhaften Wachstum, der Beschäftigung, des sozialen Zusammenhalts und einer besseren Harmonisierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik dienen soll (Art. 14.1). Gemeinsam mit der Eurogruppe beschließt die Parlamentarische Versammlung die Bemessungsgrundlage und den Tarif der Unternehmenssteuern, aus denen der Haushalt der Eurozone finanziert wird (Art. 12.2). Außerdem soll der Vertrag auch eine Vergemeinschaftung desjenigen Teils öffentlicher Schulden ermöglichen, der über einem Schuldenstand von 60% am BIP der einzelnen Euroländer liegt (Art 12.4). Dieser Vorschlag lehnt sich ausdrücklich an den vom deutschen Sachverständigenrat für Wirtschaft 2011 vorgeschlagenen Schuldentilgungspakt an. Diese teilweise Vergemeinschaftung der Staatsschulden würde es erlauben – in Verbindung mit der EZB – einen gemeinsamen Zinssatz für diese Anleihen festzulegen und teilweise oder vollständige Schuldenmoratorien zu verkünden (Hennette et al. 2017c).

## **Bewertung: Chancen und Risiken einer Demokratisierung der Eurozone**

Der gesamte T-Dem-Vorschlag wird plausibel begründet und ist als demokratisches Gegenstück zu dem autokratischen Fiskalpakt (SKSV) sehr gut legitimiert. So hält Paul Magnoste (2017), der Ministerpräsident der belgischen Region Wallonien, den von den Verfassern des T-Dem vorgeschlagenen Reformvertrag für den einzig möglichen Weg, um den soziökonomischen Zusammenhalt der Eurozone zu stärken und die auf nationaler, regionaler und europäischer Ebene gewählten Abgeordneten wieder ins Zentrum des Verfahrens zu stellen. Ulrike Liebert (2017) verweist darauf, dass das so geschaffene Eurozonenparlament die Souveränität der nationalen und europäischen Ebene bündele und führt aus: „Die damit geschaffene Euro-Legislative braucht die gegenwärtige Übermacht von Exekutive und Judikative nicht mehr zu scheuen. Sie bringt auch mehr politische Handlungsfähigkeit zur Gestaltung der globalen Finanzströme und der europäischen Wirtschafts- und Währungsordnung auf die Waage“ (Liebert 2017, 36). T-Dem setzt damit genau an dem vom emanzipatorischen Lager immer wieder kritisierten Demokratiedefizit in der Eurozone an und sollte daher auch eine breite Bündniswirkung entfalten können. Das

ist vermutlich das stärkste Argument dafür, diesen – auch ohne Änderung der EU-Verträge realisierbaren – Vorschlag in die Debatte zu bringen, wenn die Reform der Eurozone endlich wieder auf die Agenda rückt.

Ist aber die Parlamentarische Versammlung mit den umfangreichen Kompetenzen, wie in T-Dem vorgesehen, tatsächlich ohne eine Änderung der EU-Verträge realisierbar? Diese Frage wurde bereits sehr früh von Sébastien Platon (2017) aufgeworfen und verneint. Er argumentierte, die Gesetzgebung, die im Rahmen von T-Dem verabschiedet werden würde, sei entweder nicht bindend oder würde von der Verbindlichkeit des T-Dem-Vertrages selber profitieren (wie die anderen völkerrechtlichen Verträge außerhalb der EU-Verträge auch). Im zweiten Fall wäre jede auf Basis des T-Dem verabschiedete Gesetzgebung den einzelnen T-Dem-Vertragsparteien zurechenbar. Diese Vertragsparteien könnten dann vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden, sollte diese T-Dem-Gesetzgebung gegen EU-Recht verstoßen. Dem entgegenen Hennette et al. (2017b), die Hauptbegründung für die Vereinbarkeit von T-Dem und dem bestehenden EU-Recht sei der aktuelle rechtliche Zustand der Steuerung der Eurozone, der viel mehr das Ergebnis von politischen und institutionellen Antworten auf die Eurokrise sei, als das Ergebnis irgendeines EU-Vertrages oder eines demokratisch begründeten großen Entwurfs. Insbesondere die Eurogruppe sei nicht aus den EU-Verträgen ableitbar, der Eurogipfel nur im Fiskalpakt vorgesehen, die Existenz von entscheidenden Akteuren der Eurozonen-Steuerung hochgradig informell. Der Europäische Gerichtshof habe bereits am 20. September 2016 im Falle von *Mallis and Malli v. Commission* entschieden, dass Entscheidungen der Eurogruppe kein EU-Recht sein und daher nicht nur Anträge gegen sie Eurogruppe als unzulässig erklärt, sondern auch Entscheidungen der Kommission und der Europäischen Zentralbank, sofern diese im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem nicht der EU-Verträge gefasst wurden. T-Dem ändere somit nicht den institutionellen oder rechtlichen Rahmen in irgendeiner substantiellen Weise. Das sieht auch Anne M. Könneke (2017) so. Dennoch fordert Paul Magnette (2017), dass im T-Dem die gesetzgeberischen Kompetenzen der Parlamentarischen Versammlung deutlicher von der politischen Kontrolle des makroökonomischen Managements der Eurozone abgegrenzt werden sollten. Es wäre aus seiner Sicht „konsequenter, wenn das Europäische Parlament über den gemeinsamen Haushalt und die gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlagen abstimmte, während sich das neue Parlament im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten (Soziales, Arbeit usw.) auf die Demokratisierung der sozioökonomischen Regelungen konzentrierte“ (Magnette 2017).

Der Einwand, mit einer Parlamentarischen Versammlung der Eurozone werde die Autorität des Europaparlaments eklatant missachtet (Dominika Biegon 2017; Platon 2017), geht am Thema Demokratisierung der Eurozonenregierung aus mehreren Gründen vorbei: Erstens besitzt das Europaparlament bislang überhaupt kein Mitspracherecht bei den zentralen Fragen der makroökonomischen Eurozonen-Steuerung (das ist ja Teil des zu lösenden Problems) und hat in absehbarer Zeit auch keinerlei fiskalpolitische Ressourcen dafür. Es ist mittelfristig auch nicht absehbar, dass die europäischen Verträge dahingehend überarbeitet werden, dass sich daran etwas ändert (so auch Magnette 2017). Daher ist es mit Sicherheit nicht „einfacher“, die Abgeordneten der Eurozonenländer mit Vollmachten auszustatten, die der Parlamentarischen Versammlung des T-Dem entsprechen.

Zweitens entwickelt der T-Dem-Vorschlag ein demokratisches Gegenmodell zu anderen Reformvorschlägen für die Eurozone, die – wie das *14er-Papier* (Agnès Bénassy-Quéré et al. (2018); kritisch dazu Sebastian Dullien (2018)) – weiter auf Marktvertrauen und Entpolitisierung des Makromanagements setzen. Als ein solches Gegenmodell könnte T-Dem zum politischen Kristallisationspunkt für Alternativen zum europolitischen Konservatismus werden, wie er in der Erklärung der Finanzminister der acht Nordländer der Eurozone deutlich wurde (Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden 2018). So wäre darüber nachzudenken, wie die Vorschläge von

Laszlo Andor et al. (2018) für die Ausgestaltung eines Haushalts der Eurozone in den T-Dem-Vorschlag integriert werden könnten.

Drittens sollen nach dem Präambel-Entwurf die Bestimmungen des T-Dem schnellstmöglich in die EU-Verträge integriert werden, Art. 22 sieht eine dementsprechende Evaluierungsklausel vor. T-Dem lässt sich aus dieser Perspektive als eine Art Testlabor für die Demokratisierung der Wirtschafts- und Währungsunion der gesamten EU sehen. Das Gute am T-Dem-Vorschlag ist, dass er für verschiedene Varianten dieser mittel- und langfristigen Weiterentwicklung offen ist. So könnten die im Rahmen des T-Dem gewonnen gesetzgeberischen Kompetenzen im Rahmen einer Neufassung der Verträge auf das Europaparlament übergehen, und die regionalpolitisch relevanten Kontroll- und Handlungsrechte auf eine Parlamentarische Versammlung der Nationen und Regionen der gesamten EU. Damit wäre auch der von Biegon (2017) geübten Grundsatzkritik an jeglicher Form der differenzierten Integration der Wind aus den Segeln genommen. Zwar ist es richtig, dass die bereits existierende Euro-Architektur ein negatives Beispiel für diese scharfe Trennung von teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Staaten bietet. Jedoch öffnet der T-Dem-Vorschlag ja gerade einen Weg zur Überwindung der post-demokratischen Autokratie, die im Ministerrat zu beobachten ist: „Der Clou dabei muss sein, die Eurozone zu parlamentarisieren, ohne Spaltungen der EU zu riskieren. Ihre Erfolge sollten die Noch-nicht-Euro-Länder motivieren, im Schlepptau zu bleiben, oder gar an Bord kommen zu wollen“ (Liebert 2017, 36).

Fazit: Bei dem vorgeschlagenen Vertrag zur Demokratisierung der Steuerung der Eurozone handelt es sich um ein durchdachtes Konzept, das – bei entsprechender Kommunikation und Mobilisierung – der Debatte um die Reform der Eurozone eine emanzipatorische Wendung geben kann.

## References

- Andor, Laszlo, Pervenche Berès, Lorenzo Bini Smaghi, Laurence Boone, Sebastian Dullien, Guillaume Duval, Luis Garicano, Michael A. Landesmann, George Papaconstantinou, Antonio Roldan, Gerhard Schick, Xavier Timbeau, Achim Truger, and Shahin Vallée.** 2018. “Ein Haushalt für die Eurozone.” *Süddeutsche Zeitung*. April 15. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/forum-ein-haushalt-fuer-die-euro-zone-1.3945188>.
- Bénassy-Quéré, Agnès, Markus Brunnermeier, Henrik Enderlein, Emmanuel Farhi, Marcel Fratzscher, Clemens Fuest, Pierre-Olivier Gourinchas, Philippe Martin, Jean Pisani-Ferry, Hélène REy, Isabel Schnabel, Nicolas Véron, Beatrice Weder die Mauro, and Jeromin Zettelmeyer.** 2018. “Reconciling risk sharing with market discipline. A constructive approach to euro area reform.” CEPR Policy Insight 91.
- Biegon, Dominika.** 2017. “Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten. Wer kann, geht voran.” *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*(37): 18–22.
- COMM/DG/UNIT.** 2017. Commission sets out roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union. <https://ec.europa.eu/commission/publications/completing-europes-economic-and-monetary-union-factsheets> (accessed April 26, 2018).
- Dullien, Sebastian.** 2018. Euroreport. Reformpläne mit blinden Flecken und gefährlichen Nebenwirkungen. <https://makronom.de/euroreport-reformplaene-mit-blinden-flecken-und-gefaehrlichen-nebenwirkungen-25355> (accessed February 15, 2018).
- Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden.** 2018. “... underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU.”

- Hamon, Benoît, Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, and Antoine Vauchez.** 2017. "Treaty on the democratization of the governance of the euro area (« T-DEM »). Draft."
- Hennette, Stéphanie, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, and Antoine Vauchez.** 2017a, *Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone.* C.H. Beck Paperback. Vol. 6269. München: C.H. Beck.
- Hennette, Stéphanie, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, and Antoine Vauchez.** 2017b. European parliamentary sovereignty on the shoulders of national parliamentary sovereignties. A Reply to Sébastien Platon. <https://verfassungsblog.de/european-parliamentary-sovereignty-on-the-shoulders-of-national-parliamentary-sovereignties-a-reply-to-sebastien-platon/>.
- Hennette, Stéphanie, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, and Antoine Vauchez.** 2017c. For A Treaty Democratizing Euro Area Governance – (T-Dem). <https://www.socialeurope.eu/treaty-democratizing-euro-area-governance-t-dem> (accessed January 11, 2018).
- Könneke, Anne M.** 2017. "Parlamentarische Legitimation der Wirtschafts- und Währungsunion. Stand und Perspektiven." Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Humboldt-Universität zu Berlin. WHI - Paper 2.
- Liebert, Ulrike.** 2017. "Demokratisierung im europäischen Mehrebenensystem." *Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte*(6): 33–36.
- Magnette, Paul.** 2017. „Gewählte Parlamentarier müssen wieder ins Zentrum des Verfahrens gerückt werden". Treaty on the democratization of the governance of the euro area (« T-DEM »). <http://www.voxeurop.eu/de/2017/paul-magnettes-vorstellung-von-der-demokratisierung-europas-5121390> (accessed March 14, 2018).
- Platon, Sébastien.** 2017. Democratizing the Euro Area without the European Parliament. Benoît Hamon's "T-Dem" <https://verfassungsblog.de/democratizing-the-euro-area-without-the-european-parliament-benoit-hamons-t-dem/> (accessed March 14, 2018).