

# Europäisches Parlament

Andreas Maurer

In Ermangelung einer parlamentarischen Mehrheit, die sich für eine oder einen der Spitzenkandidaten der europäischen Parteien hätte finden müssen, war das Europäische Parlament im Spätsommer 2019 gefordert, über die Kandidatur der von den EU-Staats- und Regierungschefs nominierten deutschen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen zu befinden. Die Abstimmung fiel bedenklich knapp aus: 383 Ja-Stimmen standen 327 Nein-Stimmen und 22 Enthaltungen gegenüber. Das Ergebnis dokumentierte nicht nur die Fragmentierung des Parlaments, sondern auch die Kritik vieler Abgeordneter gegenüber dem Europäischen Rat und dessen Nominierungsverfahren. Der Sechs-Punkte-Plan, mit dem von der Leyen die Abgeordneten zu überzeugen versuchte, wollte vor allem die kritischen Abgeordneten der Grünen und der Sozialdemokraten überzeugen und legte deutliche Schwerpunkte auf die europäische Klima-, Wirtschafts- und Demokratiepoltik. Gleichwohl gelang es von der Leyens „Agenda für Europa“<sup>1</sup> nicht, eine größere parlamentarische Mehrheit hinter sich zu versammeln: Während die meisten Europaabgeordneten der Fraktionen der Grünen, der Linken (KVEL/NGL) und der Sozialdemokraten (S&D) offen – nach entsprechender Ankündigung – gegen von der Leyen stimmten, konnte die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) keine gemeinsame Linie finden. Einzig die RENEW-Fraktion, der vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron energisch beförderte Zusammenschluss der liberalen ALDE-Fraktion und der französischen En-Marche-Bewegung, stellte sich offenbar weitgehend geschlossen hinter von der Leyen. Am Ende gaben aber die 24 Stimmen der polnischen PiS-Partei aus der rechtskonservativen Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR) den Ausschlag. Vertreter der PiS sahen sich selbst als Königsmacher und Polens Ministerpräsident Mateusz Morawiecki maß anlässlich seines Gratulationsschreibens an von der Leyen seiner PiS-Partei die entscheidende Rolle zu. Die Stimmen der PiS seien das entscheidende „Zünglein an der Waage“ gewesen, so Morawiecki nach Angaben des Senders TVP Info.<sup>2</sup>

## Die Investitur der Kommission

Nach dieser ersten Hürde gestaltete sich auch die nachfolgende Wahl des Kommissionskollegiums holprig. Am 5. August 2019 ernannte der Europäische Rat im Einvernehmen mit der gewählten Präsidentin der Kommission zunächst Josep Borrell Fontelles zum Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Der Ministerrat nominierte dann am 10. September 2019 im Einvernehmen mit von der Leyen die übrigen als Mitglieder der Kommission vorgeschlagenen KandidatInnen, bestehend aus 12 Frauen

---

1 Vgl. Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, 16. Juli 2019, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) (letzter Zugriff: 19.10.2020).

2 Vgl. Ruth Ciesinger et al.: „Von der Leyen hat nur mit Stimmen der Anti-Europäer gewonnen“, in: Der Tagesspiegel, 16.7.2019.

und 13 Männern. Noch am selben Tag stellte von der Leyen die Struktur der künftigen Kommission und Zuständigkeitsverteilung ihrer Mitglieder vor, um die in ihren politischen Leitlinien festgelegten Prioritäten widerzuspiegeln. Die Kommission sollte mit acht Vizepräsidenten arbeiten, wobei drei Kommissare als sogenannte „Exekutivvizepräsidenten“ (Timmermans, Niederlande/S&D; Vestager, Dänemark/RENEW; und Dombrovskis, Litauen/EVP) eine Doppelfunktion zugeordnet war: Sie sollten sich sowohl mit einem bestimmten Portfolio befassen als auch als Koordinatoren der Kernthemen von der Leyens „Agenda für Europa“ wirken. Die anderen Vizepräsidenten sollten mit Ausnahme des Hohen Vertreters, der für den Europäischen Auswärtigen Dienst und die externen Aspekte der Arbeit aller Kommissare verantwortlich ist, nur politikbereichsspezifische Portfolios betreuen.<sup>3</sup> Wie bereits in der Kommission Juncker (2014–2019) sollten gegenüber den „einfachen“ Vizepräsidenten alle „einfachen“ Kommissionsmitglieder verschiedene Kommissionsgruppen und Projektgruppen zugeordnet werden, um eine bessere Koordination der Prioritäten zu gewährleisten.

Für die Investitur der Kommission hat das Parlament bereits 1994 ein besonderes Verfahren festgelegt. Den Schwerpunkt bildet hierbei das der Abstimmung im Plenum vorgelagerte Verfahren für die Abhaltung von Anhörungen auf der Grundlage von Artikel 125 der Geschäftsordnung des Parlaments und dessen Anhang VII. Nach der Benennung der Kommissare und der Bekanntgabe der ihnen zugewiesenen Portfolios lädt das Parlament die designierten Kommissare ein, vor den entsprechenden Ausschüssen zu erscheinen und sich einer Anhörung zu stellen. Auf dieser Grundlage organisierte auch 2019 die Konferenz der Präsidenten (Parlamentspräsident und Fraktionsvorsitzende) auf Empfehlung der Konferenz der Ausschussvorsitzenden die Anhörung der nominierten Kommissare. Für die Details der Anhörungen zeichneten dann die Vorsitzenden und die Koordinatoren (Obleute) der Parlamentsausschüsse verantwortlich. Im Vergleich zu den vorangegangenen Investiturverfahren neu war die den Anhörungen vorangegangene Prüfung der finanziellen Interessen der Kandidaten. Auf der Grundlage der hierzu 2016 geänderten Regeln der Geschäftsordnung prüft der Rechtsausschuss zentral die Erklärungen der finanziellen Interessen der designierten Kommissare. Erklärt sich der Rechtsausschuss mit der vorgelegten Erklärung nicht zufrieden, kann er zusätzliche Informationen anfordern und den designierten Kommissar unabhängig von dessen Anhörung im Fachausschuss zu einer spezifischen Aussprache laden. Im Falle der Feststellung eines Interessenkonflikts kann der Rechtsausschuss Empfehlungen zu ihrer Behebung ausarbeiten, im Extremfall aber auch zu dem Schluss kommen, dass der designierte Kommissar seine Aufgaben bei der Kommission nicht wahrnehmen kann. In diesem Fall informiert der Parlamentspräsident die Kommissionspräsidentin, die dann über die weiteren Schritte entscheidet. Demnach werden die Konsequenzen einer negativen Bewertung der Interessenerklärung eines designierten Kommissars außerhalb des Parlaments definiert. Allerdings sieht die Geschäftsordnung des Parlaments die Aussetzung des Ernennungsverfahrens für den in Frage stehenden Kandidaten vor, bis eine Lösung des Interessenkonflikts gefunden ist. Über dieses Prozedere signalisierte das Parlament frühzeitig, dass sein Zustimmungsvotum zur gesamten Kommission gefährdet ist, wenn die Kommissionspräsidentin die negative Stellungnahme des Rechtsausschusses nicht zur

---

3 Maroš Šefčovič (Slowakei/S&D) für Interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau, Vera Jourová (Tschechische Republik/RENEW) für Werte und Transparenz, Dubravka Šuica (Kroatien/EVP) für Demokratie und Demografie und Margaritis Schinas (Griechenland/EVP) für Förderung unserer europäischen Lebensweise.

Kenntnis nimmt oder abschlägig behandelt.<sup>4</sup> Eine zweite Neuerung im Verfahren betraf die Methode der Entscheidungsfindung innerhalb der Ausschüsse im Anschluss an die Anhörungen. Wie gewohnt berieten nach den Anhörungen die Ausschussvorsitzenden und die Koordinatoren der Fraktionen unter Ausschluss der Öffentlichkeit, um die Eignung des designierten Kommissars als Mitglied der Kommission und die Befähigung für das zugewiesene Portfolio zu bewerten. Im Anschluss hieran wurde ein Bewertungsschreiben an den Parlamentspräsidenten formuliert. War die Frage der Entscheidungsfindung bislang von der Suche nach einem Konsens geprägt, sah sich das stärker fragmentierte Parlament nun in der Pflicht, das Verfahren im Streitfall effizienter zu gestalten: Im einfachsten Fall einer einstimmigen Genehmigung oder Ablehnung des designierten Kommissars sollte ein entsprechendes Genehmigungs- oder Ablehnungsschreiben direkt an den Parlamentspräsidenten gerichtet werden. Würden Koordinatoren, die mindestens zwei Drittel der Ausschussmitglieder vertreten, die Leistung des Kandidaten genehmigen, sollte im Genehmigungsschreiben angegeben werden, dass der Kandidat von einer großen Mehrheit des Ausschusses befürwortet wurde; die Minderheitensicht würde auf deren Antrag hin erläutert. Würde dagegen die Zweidrittelmehrheit verfehlt, mussten die Koordinatoren schriftliche Fragen an den betreffenden Kommissionskandidaten richten. Vorbehaltlich der Zustimmung der Konferenz der Präsidenten sollten die Ausschüsse dann auch eine neuerliche 1,5-stündige Anhörung durchführen. Würde die Zweidrittelmehrheit in dieser Nachspielzeit immer noch verfehlt, sollte der Ausschussvorsitz eine Ausschusssitzung einberufen und in dieser Zusammensetzung über das designierte Kommissionsmitglied abstimmen lassen.

Nach diesem neuen Verfahren stolperte sich der ungarische Kandidat Olivér Várhelyi ins Amt, nachdem der zuständige Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten eine mit zahlreichen Bedingungen versehene Zustimmung signalisierte. Die beiden zunächst von ihren Regierungen nominierten Kandidaten Rumäniens (Rovana Plumb) und Ungarns (László Trócsányi) scheiterten bereits vor den Anhörungen an der Prüfung der finanziellen Interessen durch den Rechtsausschuss des Parlaments. Auch die französische Kandidatin Sylvie Goulard scheiterte, nachdem sie sowohl in der ersten als auch in der zweiten Anhörung keine Zweidrittelmehrheit fand. Im Gegenteil: Selbst in der letzten Runde stimmten in den beiden Ausschüssen für Binnenmarkt (IMCO) und für Industrie (ITRE) 82 Abgeordnete gegen und nur 29 für Goulard (bei einer Enthaltung). Ausschlaggebend für dieses deutliche Nein waren offenbar die deutschen Christdemokraten, die hiermit auch den französischen Staatspräsidenten Macron für sein Verhalten im Ernennungsverfahren zur Kommissionspräsidentin abstrafen wollten.

Alle Bewertungsschreiben der Ausschüsse wurden einer Prüfung durch die Konferenz der Ausschussvorsitzenden unterzogen, die diese an die Konferenz der Präsidenten übermittelte. Hierüber wurde nicht nur eine formale, „horizontale Prüfung“ aller Bewertungsergebnisse sichergestellt. Mit der abschließenden Zuspitzung des Verfahrens auf die

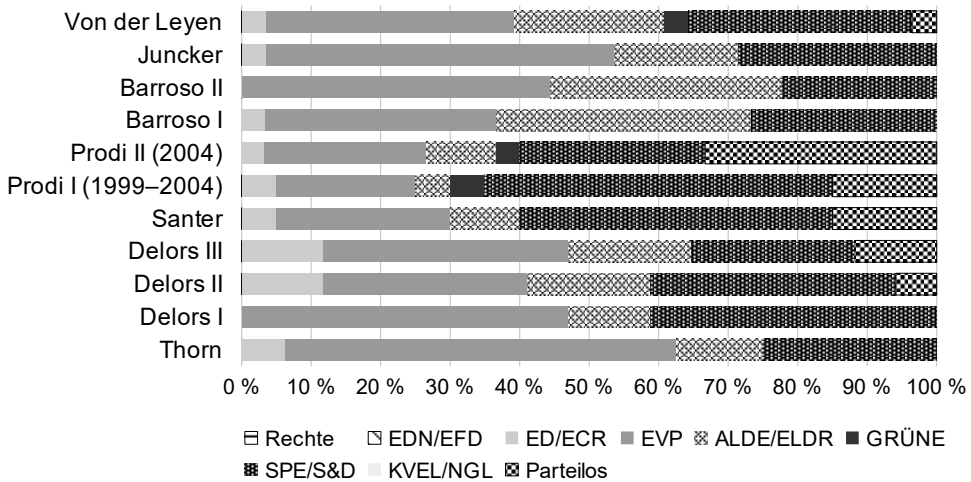
---

4 Das Parlament hat seine Kontrolle gegenüber der Kommission auch über den Hebel des 2018 unter Jean-Claude Juncker geänderten Verhaltenskodex verstärkt, indem es den materiellen Umfang der Interessenerklärungen erweiterte. Für die Kommission von der Leyen galt somit, dass sie alle finanziellen Interessen mit einem Wert von mehr als 10.000 Euro deklarieren mussten, die finanziellen Interessen ihrer minderjährigen Kinder, wenn diese als geeignet erscheinen, einen Interessenkonflikt zu verursachen, sowie Mitgliedschaften in Verbänden, politischen Parteien, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und anderen Einrichtungen, wenn deren Aktivitäten die Ausübung öffentlicher Funktionen beeinflussen können. Vgl. Europäische Kommission: Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission, 31. Januar 2018, 2018/C56/06.

Entscheidungszentren der Konferenz der Ausschussvorsitzenden und der Konferenz der Präsidenten schuf das Parlament einen Raum für diskretionäre, in erster Linie politische Verhandlungen zwischen den Fraktionen sowie mit der Kommissionspräsidentin. Auch wenn es dem Parlament im Vorfeld des Verfahrens nicht gelang, eine die anschließende Auswahl des Kommissionskollegiums prägende Koalition auf Fraktionsebene zu bilden, konnte über dieses Verfahren zweierlei sichergestellt werden: Erstens isolierte der hierdurch geschaffene Verhandlungsraum des Parlaments die Kommissionspräsidentin von den mitgliedstaatlichen Regierungen, die ihrerseits teilweise massiven Einfluss auf die Zuweisung der Portfolios auszuüben versuchten. Und zweitens konnten so Streitigkeiten zwischen den Fraktionen besänftigt werden. Der Erfolg dieses neuen Verfahrens wird an der parteipolitischen Zusammensetzung der Kommission deutlich (Abbildungen 1 und 2).

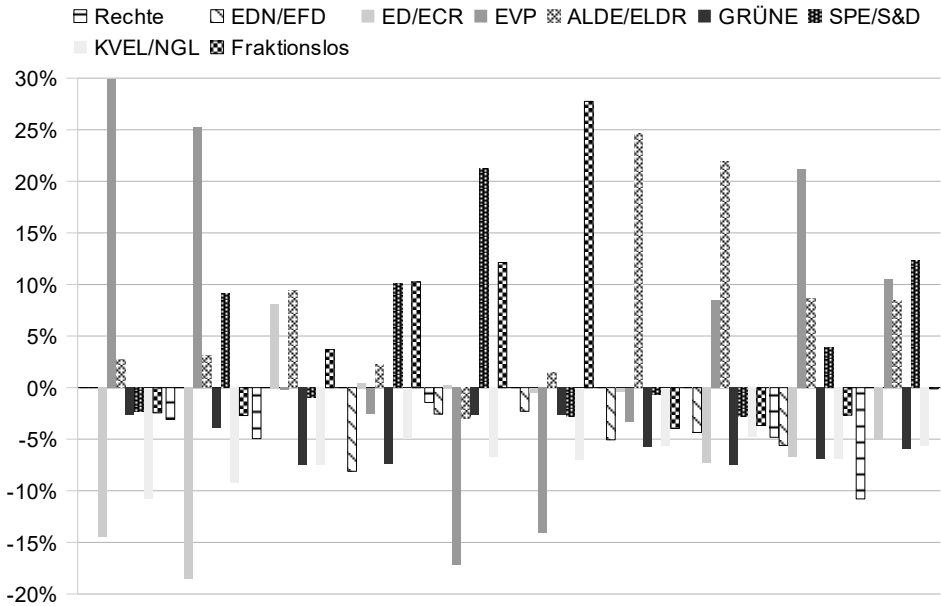
Am 10. September 2019 stellte die Kommissionspräsidentin ihr Kollegium vor. Die erste Runde der Anhörungen fand zwischen dem 30. September und 8. Oktober 2019 statt. Da hierbei drei Kandidaten nicht über die vom Parlament gesetzten Prüfungshürden kamen, setzte das Parlament eine zweite Runde am 14. November 2019 zur Anhörung der Kandidaten Várhelyi (Ungarn – Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik), Vălean (Rumänien – Verkehrspolitik) und Breton (Frankreich – Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Industrie, Forschung und Energie) an. In der folgenden Woche stellte sich dann die Kommission von der Leyen dem Parlamentsvotum. Bei 89 Enthaltungen stimmten am 27. November 2019 461 Abgeordnete für und 157 gegen das neue Kollegium.

Abbildung 1: Vertretung der Parlamentsfraktionen in den Kommissionskollegien 1981 (Thorn) – 2019 (von der Leyen)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung. Seit der Kommission Thorn ist das Parlament zunächst indirekt, seit 1993 direkt an der Investitur beteiligt. Näher dazu: Andreas Maurer: Die Kreationfunktion des Europäischen Parlaments im Spannungsfeld zwischen Politisierungsimpulsen und Systemerfordernissen, in: Zeitschrift für Politik, 3/2014, S. 301-326.

Abbildung 2: Über- und Untergewichtung der Parlamentsfraktionen in den Kommissionskollegien



	Thorn / WP I	Delors I / WP II	Delors II / WP III	Santer / WP IV	Prodi I (1999 – 2004) / WP Va	Prodi II (2004) / WP Va	Barroso I / WP VI	Barroso II / WP VII	Juncker / WP VIII	VdLeyen / WP IX
Rechte	0,00	-3,09	-4,95	0,00	-1,44	0,00	0,00	0,00	-4,81	-10,78
EDN/EFD	0,00	0,00	0,00	-8,11	-2,56	-2,28	-5,05	-4,35	-5,61	0,00
ED/ECR	-14,48	-18,53	8,10	0,41	0,21	-0,47	-0,36	-7,34	-6,71	-5,09
EVP	29,91	25,24	-0,26	-2,51	-17,22	-14,10	-3,28	8,44	21,16	10,51
ALDE/ ELDR	2,74	3,08	9,41	2,24	-2,99	1,50	24,64	21,92	8,64	8,46
GRÜNE	-2,68	-3,86	-7,51	-7,41	-2,67	-2,63	-5,74	-7,47	-6,94	-5,94
SPE/S&D	-2,32	9,13	-0,97	10,08	21,25	-2,77	-0,66	-2,78	3,87	12,34
KVEL/ NGL	-10,73	-9,27	-7,51	-4,94	-6,71	-6,98	-5,60	-4,76	-6,94	-5,67
Fraktions- los	-2,44	-2,70	3,68	10,24	12,12	27,75	-3,96	-3,67	-2,67	-0,13

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung: Die in Säulen dargestellten Werte geben die Differenz zwischen dem relativen Gewicht der Fraktionen im Parlament und dem relativen Gewicht der Kommissionsmitglieder auf der Grundlage ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit und daraus ermittelten Anhängerschaft in den jeweiligen Fraktionen des Parlaments wieder. Je höher die Werte über 0 Prozent liegen, desto stärker sind die jeweiligen Fraktionen in der Kommission überrepräsentiert. Umgekehrt zeigen Werte unter 0 Prozent die Unterrepräsentanz der Fraktionen an.

Wie aus den in Abbildung 2 dargestellten Werten hervorgeht, spiegelt die Kommission von der Leyen die Fraktionsgewichte im Parlament näher wieder als jede andere Kommission, die seit Einführung eines Vetorechts des Parlaments bei der Investitur der Kommission im Maastrichter Vertrag 1993 ins Amt gewählt wurde. Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass es im Parlament der neunten Wahlperiode keine klare Koalition gibt, die sich geschlossen hinter die Kommission stellt. Von der Leyen gelang es aber, über die

Verteilung hochrangiger, materiell und finanziell schwergewichtiger oder einfach in der Öffentlichkeit sichtbarer Portfolios auch diejenigen Fraktionen des Parlaments zur konstruktiven Zusammenarbeit zu bewegen, die sich im ersten Schritt gegen ihr Amt als Präsidentin gestimmt hatten.

### **Vom Europäischen Green Deal zur Covid-19-Pandemie**

In Vorbereitung auf die COP-25 Klimakonferenz der UN in Madrid (2.–13. Dezember 2019) stimmte das Parlament am 28. November 2019 über einen gemeinsamen Entschließungsantrag der sozialdemokratischen, liberalen und grünen Fraktionen ab und erklärte daraufhin mit 429 gegen 225 Stimmen bei 19 Enthaltungen den Klimanotstand. Zugleich forderte das Parlament die Kommission auf, ihre künftigen Legislativvorschläge an das Ziel anzupassen, die globale Erwärmung auf unter 1,5 Grad Celsius zu begrenzen und sicherzustellen, dass die Treibhausgasemissionen erheblich reduziert werden. Als Reaktion darauf schlug die Kommission den „Europäischen Green Deal“ vor; ein Fahrplan, um die EU bis 2050 zu einem klimaneutralen Gemeinwesen zu entwickeln. Das vorgelegte Paket für ein umweltfreundlicheres und nachhaltigeres Europa deckt ein breites Spektrum von Sektoren ab und umfasst Ziele wie den Erhalt der biologischen Vielfalt, die Gewährleistung eines gesünderen Lebensmittelsystems, die Ankurbelung der Kreislaufwirtschaft sowie die Förderung umweltfreundlicher Investitionen und die Stärkung der Industrie für einen umweltfreundlichen Übergang bei gleichzeitiger Erleichterung hinsichtlich der sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs auf Arbeitnehmer, Gesellschaften und Staaten. Nicht nur, aber auch aufgrund des erheblichen politischen Drucks aus dem Parlament legten sowohl der anfängliche Sechs-Punkte-Plan als auch das strukturierte Arbeitsprogramm der Kommission einen deutlichen Schwerpunkt auf die Klima- und Energiepolitik. Von den über 50 im Frühjahr 2020 vorgeschlagenen Maßnahmen standen im Oktober 2020 etwa ein Viertel vor der Verabschiedung der jeweiligen Parlamentsfassungen im Rahmen der ersten Lesung. Zum Gesamtpaket des „Green Deal“ verabschiedete das Parlament zunächst zwei Entschließungen:

In der Entschließung vom 15. Januar 2020 (2019/2956(RSP)) begrüßte das Parlament die entsprechende Mitteilung der Kommission und legte Eckpunkte für die anstehenden, gesetzgeberischen Maßnahmen und entsprechenden Verhandlungen fest. Im Rahmen der ersten Lesung des Parlaments wurde im vergangenen Jahr nur eine vorläufige Einigung zur Verordnung über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes erreicht (COM(2018)0277 – C8-0192/2018 – 2018/0138(COD)). Andere Maßnahmen wie die Verordnung zum „Europäischen Klimagesetz“ (COM(2020)0080 – C9-0077/2020 – 2020/0036(COD)), die Verordnung zur Berücksichtigung des globalen Datenerhebungssystems für den Kraftstoffverbrauch von Schiffen (COM(2019)0038 – C8-0043/2019 – 2019/0017(COD) oder die Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge („Eurovignette“- beziehungsweise „Wegekostenrichtlinie“; COM(2017)0275 – C8-0171/2017 – 2017/0114(COD)) haben dagegen nur das Stadium der Verabschiedung der entsprechenden Texte auf Ausschussebene des Parlaments erreicht.

Die Entschließung vom 17. April 2020 verknüpfte den „Green Deal“ mit den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und den Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und ihrer Folgen (2020/2616(RSP)). Dementsprechend forderte das Parlament die Kommission auf, im Rahmen des MFR ein umfangreiches Konjunktur- und Wiederaufbaupaket für Investitionen zur Unterstützung der euro-

päischen Wirtschaft nach der Krise vorzuschlagen, das über die bereits ergriffenen Maßnahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Zentralbank hinausgeht. Im Mittelpunkt dieses Konjunktur- und Wiederaufbaupakets sollten der „Green Deal“ und der digitale Wandel stehen, um eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Daher sollten die entsprechenden Wirtschaftsförderungsmaßnahmen mit dem Ziel der anzustrebenden Klimaneutralität verknüpft werden.

Hatte es bis Januar 2020 zunächst den Anschein, als ob das Parlament nach dem schwierigen Anlauf zur Strukturierung seines inter- wie intrainstitutionellen Organisationsgefüges langsam Tritt fassen würde, bremste die Covid-19-Pandemie die gesetzgeberischen Arbeiten zu den mit der Kommission ausgehandelten Schwerpunkten merklich ab. Gemeinsam mit den anderen Organen teilte das Parlament das mit Grenzschließungen, Ausgangssperren und Reiseverkehrsbeschränkungen einhergehende Schicksal der Verlangsamung der Verfahren und Unterbrechung direkter wie informeller Kommunikationswege. Dieser Bruch wirkte sich vor allem auf die Geltendmachung der Repräsentations- und Interaktionsfunktionen des Parlaments, aber auch auf seine Politikgestaltungsfunktion in den Verhandlungsphasen der gesetzgeberischen Arbeit aus. Da die kroatische Ratspräsidentschaft aus innenpolitischen Gründen wenig Anstrengungen zur Dynamisierung der interinstitutionellen Beziehungen unternahm, waren zahlreiche Dossiers der Justiz- und Innenpolitik, des „Green Deal“ und der Rahmengesetzgebung zum MFR ohnehin blockiert. Nachdem die ersten Covid-19-Infektionen bei Beamten und Angestellten der Organe festgestellt wurden, verfügte Parlamentspräsident David Sassoli Anfang März 2020 die Schließung der Parlamentsgebäude für externe Besucher und alle nicht unmittelbar in den Gremien des Parlaments angestellten Mitarbeiter. Im März 2020 wurden sämtliche Ausschusssitzungen abgesagt. Auch die folgenden Straßburger Plenartagungen verlegte das Parlament nach Brüssel und begrenzte diese auf maximal drei Tage. Die Konferenz der Präsidenten formalisierte diese Entscheidungen im April 2020 und legte einen vollständig überarbeiteten Sitzungskalender fest.<sup>5</sup> Der Wechsel zwischen Fraktions- und Ausschusswochen wurde durch kürzere Sitzungszeiträume entzerrt, so dass seit April 2020 eine hybride Form der parlamentarischen Arbeit begründet wurde: Dabei folgt das Parlament grundsätzlich den in Belgien geltenden Hygiene- und Abstandsregeln und ermöglicht so eine Mischung aus physischer Präsenz mit per Telefon, Video oder Internet zugeschalteten Abgeordneten, Beamten und Angestellten. Zusätzlich zur bestehenden Infrastruktur wurden zahlreiche, kleinere Besprechungsräume mit neuen Videokonferenzeinrichtungen ausgestattet, so dass zeitlich eng begrenzte Remote-Besprechungen mit Simultanübersetzung stattfinden können. Der Parlamentsbetrieb konnte so ab April 2020 wieder nahe an das Normalmaß herangefahren werden, wenn auch in ungewohnter Form: Innerhalb von knapp 13 Wochen fanden bis zur Sommerpause rund 140 Ausschusssitzungen und 42 Ausschusskoordinatorentreffen statt (Tabelle 1).

---

5 Vgl. zum geänderten Sitzungskalender Europäisches Parlament: Überarbeiteter Sitzungskalender des Europäischen Parlaments für das Jahr 2020, 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/lookingaheadagenda/22261/cal2020\\_july\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/lookingaheadagenda/22261/cal2020_july_en.pdf) (letzter Zugriff: 19.10.2020).

*Tabelle 1: Ausschusssitzungen des Parlaments Februar – Juni 2020*

Februar 2020	36
März 2020	0
April 2020	27
Mai 2020	57
Juni 2020	56

Quelle: Europäisches Parlament: The European parliamentary committees' response to COVID-19, Thematic Digest, Juli 2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/210129/Committee-activities-COVID19-Full%20document-Final.pdf> (letzter Zugriff: 19.10.2020).

Während auch die Sitzungen der interparlamentarischen Delegationen in diesem Format durchgeführt wurden, sagte das Parlament bis Anfang Oktober 2020 fast alle geplanten Anhörungen, Seminare und Workshops ab.

Für die Plenarsitzung am 26. März 2020 führte das Parlament zum ersten Mal in seiner Geschichte die Möglichkeit der Fernabstimmung über E-Mail ein, um den bis dahin geltenden Regeln des Wahl- und Abgeordnetenrechts zu entsprechen. Die Abgeordneten erhielten die Stimmzettel elektronisch, füllten sie aus und schickten sie per E-Mail zurück. Über Änderungsanträge wurde dabei nicht wie gewöhnlich einzeln, sondern in einem einzigen Wahlgang abgestimmt. Dieses Fernabstimmungssystem war zunächst bis zum 31. Juli 2020 gültig und wurde dann durch eine besondere Tagungs- und Abstimmungssoftware ergänzt, mit der auch die Simultanübersetzungen einfacher zu organisieren waren. Bei der ersten Fernabstimmung am 26. März 2020 nahmen die Abgeordneten fast einstimmig drei Dringlichkeitsvorschläge der Kommission nach Artikel 163 der Geschäftsordnung an: Die Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen (Slots) auf Flughäfen in der Gemeinschaft (COM(2020)0111 – C9-0082/2020 – 2020/0042(COD)) zur Verhinderung von sogenannten Leer- oder Geisterflügen, die Verordnung im Hinblick auf besondere Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des Covid-19-Ausbruchs ((COM(2020)0113 – C9-0083/2020 – 2020/0043(COD))<sup>6</sup> und die Verordnung zur finanziellen Unterstützung von Mitgliedstaaten und von Ländern, die ihren Beitritt zur Union verhandeln und die von einer Notlage größeren Ausmaßes im Bereich der öffentlichen Gesundheit schwer betroffen sind (COM(2020)0114 – C9-0084/2020 – 2020/0044(COD)).<sup>7</sup>

Die ursprünglich für drei Wochen angesetzten Maßnahmen wurden bis Anfang Oktober 2020 nicht aufgehoben. Das Gros der Beamten des Generalsekretariats des Parlaments arbeitet seitdem in Heimarbeit. Die Organisation der Ausschuss-, Delegations- und Plenararbeiten einschließlich der in den letzten Jahren aufgestockten wissenschaftlichen Dienste, Folgenabschätzungs- und Analyseeinheiten funktionierte auf dieser Ebene weitgehend reibungslos, da die notwendige Infrastruktur für Teilzeit- und Heimarbeitsmodelle längst vor der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise eingerichtet war und die

---

6 Im Rahmen der Kohäsionspolitik wurden 37 Mrd. Euro für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie bereitgestellt, indem die Union für das Jahr 2020 auf ihre Verpflichtung verzichtet, die Rückzahlung der Vorfinanzierung für die Strukturfonds zu beantragen. Diese beläuft sich auf rund acht Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt, mit dem die Mitgliedstaaten EU-weit 29 Mrd. Euro an Strukturmitteln aufstocken können. Für eine indikative Aufschlüsselung des Investitionsvolumens im Rahmen der Initiative nach Mitgliedstaaten vgl. Europäische Kommission: Fragen und Antworten. Koordinierte europäische Reaktion auf das Coronavirus, 13. März 2020, QANDA/20/458.



belgischen Telekommunikations- und Internetdienstleister die sprunghaft angestiegene Auslastung ihrer Netze gut bewältigen konnten. Das Parlament setzt sich allerdings nicht nur aus lokalen „Betriebsangehörigen“ zusammen. Als supranationales Parlament sind die von nationalen Grenzschließungen, Ausgangs- und Reisebeschränkungen betroffenen Abgeordneten, ihre Assistenten sowie die Mitarbeiter der politischen Fraktionen auf Netzinfrastrukturen angewiesen, die nicht vom Generalsekretariat des Parlaments gestellt werden. Vor diesem Hintergrund trafen die mit der pandemiebedingten Krise einhergehenden Brüche in der intra- wie interinstitutionellen Kommunikation und Entscheidungsfindung diese Arbeitsebenen des Parlaments besonders hart. Denn innerhalb des Parlaments wurde die Umsetzung des Lissabonner Vertrages unter der Führung der damaligen Parlamentspräsidenten Jerzy Busek (EVP, Polen) beziehungsweise Martin Schulz (S&D, Deutschland) auch genutzt, um Arbeitsbeziehungen und politische Dossieverantwortung von der Parlamentsverwaltung und den Ausschussekskretariaten auf die Fraktionen, Abgeordneten und AssistentInnen zu verlagern. Der Preis dieser Umschichtung von Verantwortung wurde in der Verarbeitung der Krise ausgelöst durch die Covid-19-Pandemie sichtbar, da eben gerade diejenigen von den Kommunikationsbrüchen am härtesten getroffen wurden, deren Entscheidungs- und Verhandlungsmacht durch die parlamentarische Umsetzung des Lissabonner Vertrages massiv aufgewertet wurde.

### Ausblick in die Zukunft der EU

Wer glaubte, das Parlament unter den Bedingungen der Pandemie auf die Rolle des passiven Zuschauers reduzieren zu können, wurde aber rasch eines Besseren belehrt: Alleine 30 unmittelbar mit der Krise zusammenhängende Dossiers sind Gegenstand des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV).<sup>8</sup> Sowohl in den Beratungen über den MFR und den Wiederaufbaufonds – mit 44 Programmmaßnahmen im OGV, zwei Konsultationsverfahren und drei Zustimmungsverfahren<sup>9</sup> – als auch hinsichtlich der Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Revision des europäischen Asyl- und Migrationssystems sind die Abgeordneten gewillt und in der Lage, ihre Positionen deutlich zu vertreten und das jeweilige Gegenüber zu beeindrucken. Ob das Parlament aber seine Gesetzgebungsentwürfe auch erfolgreich gegenüber dem Ministerrat durchsetzen kann, scheint angesichts der knappen Mehrheiten, mit denen die parlamentarischen Änderungsentwürfe zur rechtsstaatlichen Konditionalisierung der Haushaltspolitik oder zur Flüchtlingspolitik verabschiedet werden, fraglich. Denn knappe Mehrheiten machen es dem Ministerrat einfacher, die Spaltung des Parlaments zu seinen Gunsten auszunutzen. Die erste Parlamentslesung zur Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (COM(2018)0324 –

---

7 Im Rahmen des Europäischen Solidaritätsfonds (EUSF) wurden die Höhe der Vorauszahlungen für alle Arten von Katastrophen, die auf 25 Prozent des erwarteten EUSF-Beitrags angehoben werden sollen, auf maximal 100 Mio. Euro begrenzt. Darüber hinaus erhöht die Verordnung die Gesamtmittelausstattung für EUSF-Vorschüsse im Jahresbudget 2020 von 50 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro und erweitert die förderfähigen Maßnahmen, um die Unterstützung in einem wichtigen Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit, medizinischer Hilfe, und zur Verhütung, Überwachung oder Kontrolle der Ausbreitung von Krankheiten zu gewährleisten.

8 Vgl. Europäisches Parlament: The EU's response to the Covid-19 pandemic, 2020, abrufbar unter: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2065000&l=en> (letzter Zugriff: 19.10.2020).

9 Vgl. Europäisches Parlament: Multiannual Financial Framework 2021-2027, 2020, abrufbar unter: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/thematicnote.do?id=2064000&l=en> (letzter Zugriff: 19.10.2020).

C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)) wurde in der vergangenen Legislaturperiode noch mit einer komfortablen Mehrheit von 419 gegen 181 Stimmen bei 32 Enthaltungen angenommen. Im 2019 gewählten Parlament zeigen sich nun aber Koalitionsbildungen, in denen europaskeptische Parteien traditionelle Abstimmungsmuster in Frage stellen: Deutlich wurde dies an der faktischen Koalition der rechtsextremen Fraktion Identität und Demokratie (ID) mit den Fraktionen der EVP und der EKR im Bereich der europäischen Migrations-, Asyl- oder Außengrenzkontrollpolitik. Die drei Fraktionen stimmten nahezu geschlossen am 24. Oktober 2019 gegen eine vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres eingereichte Entschließung zu Such- und Rettungsoperationen im Mittelmeer (2019/2755(RSP) mit ihren 290 Nein- gegen 288 -Ja-Stimmen bei 36 Enthaltungen. Auch wenn die drei mit Nein abstimmenden Fraktionen keine irgendwie gearteten „Koalitionsabsprachen“ getroffen hatten, macht dieser Fall deutlich, dass die rechtsextremistischen Europaskeptiker Erfolge in der Erreichung ihres Politikziels der Blockade der EU-Institutionen dann erzielen können, wenn und weil die Fraktionen jenseits der Europaskeptiker keine gemeinsame Haltung zu politischen Einzelfragen finden können. Für die Konferenz zur Zukunft Europas wäre die Selbstblockade des Parlaments jedenfalls schädlich. Zur Ausgestaltung der Konferenz äußerte sich das Parlament in einer Entschließung vom 15. Januar 2020 (2019/2990(RSP)). Dabei schlugen die Abgeordneten vor, die Konferenz inhaltlich entlang des eingangs dargelegten Sechs-Punkte-Plans von Kommissionspräsidentin von der Leyen zu gliedern. Diese Themencluster sollen dabei von 135 Europaabgeordneten, 27 Mitgliedern des Ministerrats, je zwei bis vier Abgeordneten der nationalen Parlamente, drei Kommissionsmitgliedern, je vier Mitgliedern des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen und der Sozialpartner beraten werden. Plenarsitzungen sollten von einem Lenkungsausschuss vorbereitet und von einem Koordinierungsausschuss gesteuert werden. Parallel hierzu würden Bürgerforen zu jedem Themenbereich autonom tagen und ihre Beiträge kontinuierlich in die Konferenz einspeisen. Das Parlament fordert den Rat nachdrücklich auf, „unverzüglich eine Position zum Format und zur Organisation der Konferenz vorzulegen“, damit die Stimmen der Bürger gehört werden können. In seiner Entschließung vom 18. Juni 2020 zur Konferenz zur Zukunft Europas (2020/2657(RSP)) bekräftigte das Parlament seine Forderungen vom Januar 2020 und rief die anderen Institutionen eindringlich zu einer Neubewertung der Union „10 Jahre nach dem [...] Vertrag von Lissabon, 70 Jahre nach der Schuman-Erklärung und im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie“ auf. Beide Entschließungen wurden mit klaren Mehrheiten von 494 gegen 147 (bei 49 Enthaltungen) beziehungsweise 528 gegen 124 (bei 45 Enthaltungen) angenommen und dokumentierten so einen breiten Konsens zur Verteidigung der Akteursidentität des Parlaments in Systemgestaltungsfragen. Ob sich das Parlament mit diesen Vorschlägen durchsetzen kann, scheint nicht nur angesichts der zögerlichen Haltung zahlreicher Staats- und Regierungschefs, sondern auch aufgrund seiner eigenen Fragmentierung in der Positionierung zu politikbereichsspezifischen Themenstellungen fraglich.

### Weiterführende Literatur

Manuel Müller: Make European Elections More Meaningful. How to reinforce Parliamentary Democracy at the EU level. Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel 2020.