

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Dass es auch vor dem Hintergrund der vielfältigen Beschränkungen nationaler wie europäischer Krisen- und Notstandsmaßnahmen zur Einhegung der Covid-19-Pandemie effizient arbeiten kann, hat das Europäische Parlament (EP) in den vergangenen 12 Monaten gezeigt. Insbesondere diejenigen Akteure, die meinten, dass sich die Pandemie und die damit einhergehenden Arbeitsbeschränkungen nutzen ließen, um am EP vorbei „durchregieren“ zu können, wurden mehrfach eines Besseren belehrt. So waren die Europaabgeordneten im Rahmen ihrer virtuellen Zusammenkünfte in der Lage, effektiv an den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) teilzunehmen, die Rechtssetzung der Union voranzutreiben und ihre Funktionen im Bereich der Kontrolle der mit Exekutivzuständigkeiten ausgestatteten Organe zu erfüllen.

Die Konditionalisierung des Mehrjährigen Finanzrahmens

Vor dem Hintergrund der Beratungen in Parlament und Rat über die Vorschläge vom Mai 2018 legte die Kommission am 27.5.2020 einen geänderten Vorschlag in Form eines Konjunktur- und Resilienzpakets vor, das den MFR 2021–2027, den revidierten Entwurf für einen Beschluss über das Eigenmittelsystem und einen neuen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines EU-Konjunkturinstruments (NextGenerationEU, NGEU) für die Jahre 2021–2024 umfasst, um die wirtschaftliche und soziale Erholung nach der Covid-19-Pandemie zu unterstützen. Dem Vorschlag zufolge sollten die NGEU-Mittel in Höhe von 750 Mrd. Euro seitens der Kommission im Namen der EU auf den Finanzmärkten aufgenommen werden, um den MFR 2021–2027 auf 1,1 Bio. Euro aufzustocken. In der Summe schlug die Kommission ein Paket vor, das um 224,1 Mrd. Euro (–16,9 Prozent) unter der Forderung des EP vom November 2018 lag. Entgegen den Erwartungen des EP kürzte die Kommission die Mittelzuweisungen für Programme wie das Europäische Solidaritätskorps (–19,6 Prozent), „Justiz, Rechte und Werte“ (–19,6 Prozent), und den Europäischen Verteidigungsfonds (–30 Prozent). Die Mittel aus NGEU wurden dagegen zur Aufstockung einiger Ausgabenbereiche vorgeschlagen (zum Beispiel „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“ (+69,8 Mrd. Euro), oder „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ (+45 Mrd. Euro)). Darüber hinaus wurde der Fonds für gerechte Übergänge (Just Transition Fund) mit einer Mittelausstattung von 40 Mrd. Euro in den MFR aufgenommen (10 Mrd. Euro im Rahmen des MFR und 30 Mrd. Euro im Rahmen von NGEU).

Nachdem der Europäische Rat auf seiner außerordentlichen Tagung (17.–21.7.2020) eine vorläufige Einigung erzielte, begannen die formellen Verhandlungen zwischen dem EP und dem Rat. Wichtige Elemente der Einigung des Europäischen Rates betrafen zunächst die Struktur und den Umfang des MFR und von NGEU: Die Verpflichtungsermächtigungen des MFR sollten sich demnach auf insgesamt 1.074,3 Mrd. Euro belaufen (–2 Prozent im Vergleich zum MFR 2014–2020). Kürzungen betrafen vor allem das Programm „Digitales Europa“ (–17,5 Prozent), den Asyl- und Migrationsfonds (–20,9 Prozent) und den integrierten Grenzschutzfonds (–50 Prozent). Aufgestockt wurden dagegen die Programme Justiz, Rechte und Werte (+24 Prozent), das Budget für die Kohäsi-

onspolitik (+2,2 Prozent für die Teilrubrik wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt) und die Gemeinsame Agrarpolitik (+1 Prozent). Am 23.7.2020 verabschiedete das EP eine erste EntschlieÙung, in der es erklärte, dass es die politische Einigung des Europäischen Rates über den MFR 2021–2027 „nicht akzeptiere“. Die Verhandlungsprioritäten der Parlamentsdelegationen konzentrierten sich dabei vor allem auf die Schaffung wirksamer rechtsstaatlicher Mechanismen zum Schutz des EU-Haushalts, auf eine Reform des EU-Eigenmittelsystems einschließlich der Einführung eines Korbs neuer Mittel, um die Rückzahlung der Kosten im Zusammenhang mit NGEU zu erleichtern, auf eine angemessenere Finanzierung von EU-Leitprogrammen sowie auf eine rechtsverbindliche Halbzeitrevision des MFR bis spätestens Ende 2024.

Die Verhandlungen zwischen EP, deutscher Ratspräsidentschaft und Kommission endeten am 10.11.2020 mit einer politischen Einigung über alle Elemente des Haushaltspakets (MFR 2021–2027, NGEU, die neuen Eigenmittel, und die rechtsstaatlichen Haushaltsbedingungen). Hinsichtlich des MFR wurde die Gesamtobergrenze, wie vom Europäischen Rat im Juli 2020 vereinbart, beibehalten (1.074,3 Mrd. Euro zu Preisen von 2018). Das EP setzte aber durch, dass die Obergrenze ab 2022 schrittweise angehoben wird, um zusätzliche 11 Mrd. Euro für ausgewählte EU-Leitprogramme einzubeziehen. Die Programme wurden mit insgesamt 15 Mrd. Euro aufgestockt, wobei 11 Mrd. Euro über einen neuen Mechanismus finanziert werden, der sich mit Einnahmen aus den Wettbewerbsstrafen speisen soll. Den Restbetrag zieht die Aufstockung aus nicht zugewiesenen Margen im Rahmen des MFR, Rückflüssen im Rahmen der Investitionsfazilität für die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks und aus der Aufhebung von Mittelbindungen im Forschungsbereich. In der Verteilung der Aufstockung folgte die Ratspräsidentschaft weitestgehend den Vorschlägen des EP. Weitere Parlamentserfolge betrafen die Einrichtung des Fonds für gerechte Übergänge, die Festlegung der Kommission auf eine Überprüfung der Funktionsweise des MFR bis zum 1. Januar 2024, die Bindung von mindestens 30 Prozent der Ausgaben an die Unterstützung der Klimaziele, und die Einführung eines jährlichen Biodiversitätsziels von 7,5 Prozent im MFR ab 2024 (mit dem Ziel, in den Jahren 2026 und 2027 10 Prozent zu erreichen).

Die finalen Schritte der Verhandlungen, das heißt die Zustimmungsabstimmung im EP und die einstimmige Abstimmung im Rat, verzögerten sich aufgrund des Streits innerhalb des Europäischen Rates über den Mechanismus, der den EU-Haushalt mit der Rechtsstaatlichkeit verbindet. Erst am 10.12.2020 fanden die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten eine Lösung und gaben somit die Blockade des Verfahrens frei. Der Streit zwischen EP und Europäischem Rat hat eine inhaltliche und eine prozedurale Dimension: Im Hinblick auf ihre funktionale Reichweite sollte die Rechtsstaatlichkeitsverordnung aus Sicht der Abgeordneten Sanktionen immer dann ermöglichen, wenn Mitgliedstaaten gegen die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundwerte der EU verstoßen. In den Verhandlungen machte das EP dahingehend beträchtliche Zugeständnisse, da sich die Auslösebedingungen für Sanktionen wie vom Rat gefordert auf Fälle begrenzen, bei denen Rechtsstaatsverstöße nur noch die finanziellen Interessen der EU bedrohen.¹ Aus Sicht des Europäischen Rats reicht „die bloÙe Feststellung einer Verletzung der Rechtsstaatlichkeit [...] nicht aus, um den Mechanismus auszulösen.“² Noch gravierender sind aus Sicht des EP die prozeduralen Zusicherungen, die der Europäische Rat in seiner Erklärung gibt.

1 Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union vom 16. Dezember 2020, Art. 4(1), in: Amtsblatt der EU L 4331, 22.12.2020.

2 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 11.12.2020, EUCO 22/20, Punkt e).

Demnach wird die Kommission vor dem ersten Einsatz des Mechanismus zunächst Leitlinien zu dessen Anwendung entwickeln. Diese sollen erst fertiggestellt werden, wenn das Ergebnis einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV vorliegt, die Ungarn und Polen vor dem EuGH gegen die Verordnung zu erheben beabsichtigten.³ Mit dieser Verzögerung der effektiven Nutzung des Rechtsstaatsmechanismus stellt sich der Europäische Rat über die Gesetzgebungsorgane der EU und widerspricht dem Wortlaut der Verordnung, der eine Anwendung ab 1.1.2021 vorsieht.

Nachdem der Haushaltsausschuss des EP den Empfehlungsentwurf für die Verordnung des Rates zur Festlegung des MFR und die ihm beigefügten gemeinsamen interinstitutionellen Erklärungen angenommen und der Ausschuss für konstitutionelle Fragen der interinstitutionellen Vereinbarung über Haushaltsfragen zugestimmt hatte, gab das EP am 16.12.2020 seine Zustimmung zum Gesamtpaket. In der begleitenden Entschließung betonte es jedoch, dass eine wirksame Rechtsstaatlichkeitsverordnung und die Einführung neuer Eigenmittel eine Vorbedingung für die Zustimmung zum MFR-Paket darstellten.⁴ Im Hinblick auf den bis zuletzt hart umkämpften Mechanismus der Cross-Compliance-Regelungen zur Rechtsstaatlichkeit wies das EP darauf hin, dass sich die gesetzgebungsberechtigten Organe EP und Rat darauf geeinigt hätten, die Verordnung über eine allgemeine Regelung der Konditionalität zum Schutz des EU-Haushalts ab dem 1.1.2021 für alle Mittelbindungen und Zahlungen zu aktivieren. Das EP brachte damit seine Auffassung zum Ausdruck, dass der Inhalt der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu dieser Verordnung überflüssig ist, da Anwendbarkeit, Zweck und Anwendungsbereich der Rechtsstaatlichkeitsverordnung in ihrem Text eindeutig und abschließend festgelegt sind. Der Europäische Rat übe gemäß Art. 15 Abs. 1 EUV explizit keinerlei Gesetzgebungsfunktionen aus, so dass seine politische Erklärung weder als Rechtssetzungsinstrument noch als Auslegungsinstrument angesehen werden könne. Die Anwendbarkeit der Rechtsstaatlichkeitsverordnung dürfe daher nicht von der Annahme von Leitlinien abhängig gemacht werden, da der vereinbarte Text hinreichend klar sei und keine Durchführungsinstrumente vorgesehen wären, die durch EP und Rat in ihrer Eigenschaft als Gesetzgeber erlassen werden müssten. Unter Hinweis auf seine Kurations- und Kontrollinstrumente gegenüber der Kommission⁵ erinnerte das EP daran, dass es über zahlreiche, sanktionsmächtige Mittel verfüge, um sicherzustellen, dass die Verordnung durchgesetzt wird. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates könnten für die Kommission daher bei der Anwendung von Rechtsakten nicht verbindlich gemacht werden.⁶ Um nicht nur die betroffenen, „kritischen“ Staaten Polen und Ungarn, sondern auch den Europäischen Rat in seine Schranken zu weisen, kündigte das EP abschließend an, beim Gerichtshof ein beschleunigtes Verfahren der Untätigkeitsklage zu beantragen.

Da die Kommission in der Sache untätig blieb, erhöhte das EP den Druck. In einer ersten, im März 2021 angenommenen Entschließung bekräftigte es, dass die entsprechenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates keine Rechtswirkung entfalten und dass die Anwendung der neuen Verordnung nicht den praktischen, letztlich „nur“ interadministrativ ausgerichteten Leitlinien unterliegen kann.⁷ Wenn die Kommission derartige Leitlinien für erforderlich hielte, sollten diese spätestens am 1.6.2021 angenommen werden. Da

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2020, Punkt c).

4 Europäisches Parlament: Entschließung zum MFR, zu der Konditionalitätsklausel hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und zu dem Eigenmittelpaket, 14.12.2020, 2020/2923(RSP).

5 Europäisches Parlament: Entschließung, 14.12.2020, Art. 6.

6 Europäisches Parlament: Entschließung, 14.12.2020, Art. 9.

die Kommission weiterhin keine Schritte unternahm, die Rechtsstaatlichkeitsverordnung umzusetzen, stellte das EP in einer am 10.6.2021 angenommenen Entschließung nochmals fest, dass sich das neue Rechtsstaatlichkeitsinstrument seit dem 1.1.2021 in Kraft befindet und auch für NGEU gilt.⁸ Weil die Kommission die vom EP gesetzte Frist bis zum 1.6.2021 zur Fertigstellung der Leitlinien für die Anwendung der Verordnung nicht eingehalten habe, reichte das EP am 29.10.2021 seine Untätigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof ein.⁹

Parlamentarische Interventionen zu Handelsabkommen

Im Bereich der von der EU ausgehandelten, internationalen Abkommen ist das EP von den unmittelbaren Verhandlungen formal ausgeschlossen und muss daher auf seine Beratungs-, Kontroll- und abschließenden Ratifikationsrechte zurückgreifen, um Einfluss auf den Inhalt der Abkommen zu nehmen. Unter den erschwerten Rahmenbedingungen der Covid-19-Pandemie sahen die verhandlungsberechtigten Akteure offenbar auch eine Gelegenheit, auf das Parlament weniger Rücksicht nehmen zu müssen. Anhand der Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zum Vereinigten Königreich (VK) und zur Volksrepublik China kann jedoch gezeigt werden, dass die Arbeitsmechanismen des EP auch im Schatten der Pandemie funktionieren und die Exekutivorgane der EU in ihre Schranken verwiesen wurden. In den Verhandlungen zum EU-Austritt des VK und zum daran anschließenden Handelsabkommen stellte sich das EP als weitgehend geschlossen und entschlossen auftretender Akteur dar. Die Ratifizierung des Austrittsabkommens auf EU-Seite war allein vom Votum der Europaabgeordneten abhängig. Da das Handels- und Kooperationsabkommen aber auch Politikfelder tangiert, die in der Regelungszuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen, bestand längere Zeit Unklarheit darüber, ob das Abkommen als „EU-only“ oder als „gemischtes Abkommen“ verhandelt und ratifiziert werden würde. Im Falle eines „gemischten Abkommens“ wäre für die Inkraftsetzung des Abkommens zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und dem VK neben der Ratifikation durch das EP auch die Zustimmung aller nationalen Parlamente erforderlich geworden. Insofern hatte die aus der „Brexit Steering Group“ hervorgegangene „UK Coordination Group“ (UKCG) des EP bereits einen ersten Erfolg zu verbuchen, als es im Konflikt zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten um die Frage der kompetenziellen Charakterisierung des Handels- und Kooperationsabkommens ging. Ein von London und einigen nationalen Parlamenten präferiertes „gemischtes Abkommen“ hätte dazu geführt, dass es für die britische Seite mehr Anreizstrukturen gegeben hätte, um den ein oder anderen Keil zwischen Kommission und Mitgliedstaaten treiben zu können. Und genau daran hatte die breite Mehrheit des EP kein Interesse. Nachdem das EP dem Austrittsabkommen am 29.1.2020 zugestimmt hatte, verabschiedete es bereits am 12.2.2020 eine erste Entschließung zum vorgeschlagenen Mandat für die Verhandlungen. Die Entschließung wurde von der UKCG vorbereitet und formal von den Fraktionen EVP, S&D, Renew, Grüne/EFA und KVEL/NGL eingebracht. In diesem Mandatsbeschluss forderte das EP ein Abkommen,

7 Europäisches Parlament: Entschließung zur Anwendung der Verordnung 2020/2092 (an die Rechtsstaatlichkeit geknüpfter Konditionalitätsmechanismus), 25.5.2021, 2021/2582(RSP).

8 Europäisches Parlament: Entschließung zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union und zur Anwendung der Konditionalitätsverordnung 2020/2092, 10.6.2021, 2021/2711(RSP).

9 Statement by the President of the European Parliament: Parliament files lawsuit against Commission over rule of law mechanism, 29.10.2021, abrufbar unter: <https://the-president.europarl.europa.eu/en/newsroom/parliament-files-lawsuit-against-commission-over-rule-of-law-mechanism> (letzter Zugriff: 3.11.2021).

das auf den folgenden Grundsätzen beruhen sollte: Das VK sollte nicht die gleichen Rechte und Vorteile haben wie ein Mitgliedstaat der EU, der EFTA oder des EWR. Das Abkommen müsse die vollständige Integrität des Binnenmarkts, der Zollunion und die Unteilbarkeit der vier Grundfreiheiten schützen. Gegenüber London sollte sichergestellt werden, dass im Rahmen der „besonderen Partnerschaft“ die gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Gleichwertigkeit der Standards in der Sozial-, Arbeits-, Umwelt-, Wettbewerbs- und Beihilfepolitik gewährleistet werden. Hierauf aufbauend beriet das EP über eine breiter angelegte Entschließung. Vor dem Hintergrund der schleppenden Verhandlungen und den Versuchen Londons, Teile des Austrittsabkommens in Frage zu stellen, unterstrich das EP in der am 18.6.2020 angenommenen Resolution auch, dass der erfolgreiche Abschluss eines Handelsabkommens von der wirksamen und vollständigen Umsetzung des Austrittsabkommens vor Ablauf der Übergangszeit abhängig gemacht werden müsse. Dabei wäre insbesondere sicherzustellen, dass die Bürgerrechte sowohl für die Unionsbürger als auch für die Bürger des VK gewährleistet sind. Im Handelsabkommen wäre daher auch ein hohes Maß an Rechten für die Freizügigkeit von Personen anzustreben. Außerdem müsse die strikte Umsetzung des Protokolls über Irland und Nordirland eingehalten werden. Mit Blick auf das Handelsabkommen unterstrich das EP die Bedeutung der Freizügigkeit der Unionsbürger und des freien Dienstleistungsverkehrs auf der irischen Insel, und forderte die britischen Behörden eindringlich auf, dafür zu sorgen, dass auch die wirtschaftlichen Rechte der Bürger in Nordirland nicht geschmälert werden. Beide Resolutionen sind bemerkenswert, da sie deutlich machen, dass das EP recht erfolgreich die Möglichkeiten eines informellen „Ko-Mandatierungsrechts“ auslotete, die rechtlich über die dem EP zugebilligte Rolle bei internationalen Abkommen hinausgehen. Letztlich verbuchte das EP über den Hebel der Aussetzung seines Zustimmungsvotums einen Erfolg, der auch die Kommission in ihrer Verhandlungsmacht gegenüber dem Vereinigten Königreich, aber auch gegenüber den Mitgliedstaaten stärkte.

Vor dem Hintergrund des geoökonomischen wie geopolitischen Aufstiegs der Volksrepublik China spielt die Ausgestaltung der Außenhandelsbeziehungen zwischen der EU und China eine bedeutende Rolle, um europäische Standards der Waren-, Dienstleistungs- und Risikoproduktion abzusichern und deren Verbreitung im asiatisch-pazifischen Raum zu fördern. Einen ersten Schritt in diese Richtung unternimmt das seit September 2010 verhandelte, in der Öffentlichkeit wenig beachtete Abkommen zwischen der EU und China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz.¹⁰ Dieses Abkommen soll den Schutz für produktbezogene, geografische Herkunftsbezeichnungen (sogenannte „geografische Angaben – GA“, zum Beispiel „Kölner Flöns“ oder „Beelitzer Spargel“) gewährleisten und Instrumente gegen irreführende Praktiken und die missbräuchliche Verwendung geografischer Angaben festlegen. Nach Abschluss der Verhandlungen im November 2019 nahm der Ministerrat die Autorisierung zur Unterzeichnung an und leitete den ausgefertigten Text im Juni 2020 zur Ratifizierung an das EP.¹¹ Am 11.11.2020 nahm das EP mit großer Mehrheit einen bemerkens-

10 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung der Volksrepublik China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz, 27.5.2020, COM(2020) 213 final.

11 Europäisches Parlament: Report containing a motion for a non-legislative resolution on the proposal for a Council decision on the conclusion of the agreement between the European Union and the Government of the People's Republic of China on cooperation on, and protection of, geographical indications, 30.10.2020, 08359/2020 – C9-0298/2020 – 2020/0089M(NLE).

werten Zustimmungsbeschluss an, da er mit zahlreichen Vorbehalten und Forderungen bezüglich der EU-China-Beziehungen versehen wurde.¹²

Das EP ist traditionell eher zurückhaltend, wenn es darum geht, in Zustimmungsschließungen zu internationalen Abkommen inhaltliche Forderungen oder gar Bedingungen und Vorbehalte zu formulieren, die über die entsprechende, vertraglich erforderliche Zustimmungs- oder Ablehnungsformel hinausgehen.¹³ Die anlässlich der Abkommen mit Südkorea, Peru/Kolumbien oder Moldau genutzte Möglichkeit, politische Schranken im Rahmen der Begleitgesetzgebung zu verhandeln, bestand im Falle des GA-Abkommens mit China nicht. Insofern war nachvollziehbar, aber in der historischen Rückschau doch überraschend, dass sich das EP im Beschluss zum GA-Abkommen fraktionsübergreifend – mit Ausnahme der rechtsextremistischen ID-Fraktion – auf einen ungewöhnlich langen Katalog an Forderungen und Vorbehalten einigte, die sich sowohl in Peking, aber auch in den Hauptstädten der EU und hierbei insbesondere bei der amtierenden deutschen Ratspräsidentschaft, als „rote Linien“ des EP beziehungsweise als informelles parlamentarisches „Ko-Mandat“ im Hinblick auf das ebenfalls in Verhandlung befindliche, bilaterale Investitionsabkommen (EU-China Comprehensive Agreement on Investment – CAI) lesen ließen: So begrüßten die Abgeordneten das GA-Abkommen zwar als ein starkes Signal für Chinas Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der EU, forderten China aber auch auf, ungegerechtfertigte Hindernisse für die Ausfuhr von Agrar- und Ernährungsprodukten aus der EU zu beseitigen und die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards einzuhalten und umzusetzen, um unlauteren Wettbewerb zu vermeiden. Im Hinblick auf das Investitionsabkommen wies das EP zudem auf die zahlreichen Hindernisse hin, denen sich EU-Unternehmen und Landwirte beim Zugang zum chinesischen Markt und bei der Ausübung ihrer Tätigkeit aufgrund des staatlichen Systems in China gegenübersehen. Das Investitionsabkommen solle nicht nur Marktasymmetrien beseitigen, sondern durch die Aufnahme eines eigenständigen Kapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung auch sicherstellen, dass die Menschenrechte sowie die grundlegenden, innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vereinbarten Arbeitsnormen geschützt und dem Klimawandel im Einklang mit dem Pariser Abkommen entgegengewirkt wird. Schon aufgrund des langen und in der Sache konkret ausgefallenen Begleittextes konnte der Parlamentsbeschluss als Hinweis der überwiegenden Mehrheit der Abgeordneten interpretiert werden, dass sie das Investitionsabkommen nicht alleine auf der Basis rein wirtschaftspolitischer Erwägungen bewertet sehen wollten.

In diesem Kontext kamen – auch für das EP überraschend – am 30.12.2020 der Präsident des Europäischen Rates, die Kommissionspräsidentin, die deutsche Bundeskanzlerin sowie der französische Staatspräsident mit dem chinesischen Staatspräsidenten per Videokonferenz zur Verkündung der politischen Einigung über das seit 2013 verhandelte, umfassende Investitionsabkommen CAI zusammen.¹⁴ Mit diesem Abkommen sollen die Zugangsbedingungen zum chinesischen Markt für Unternehmen aus der EU verbessert und dazu beigetragen werden, das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen der EU und

12 Europäisches Parlament: Resolution on the draft Council decision on the conclusion of the agreement between the European Union and the Government of the People's Republic of China on cooperation on, and protection of, geographical indications, 11.11.2020, 08359/2020 – C9-0298/2020 – 2020/0089M(NLE).

13 Andreas Maurer/Thomas Walli: Status, Überprüfungsmaßstab und Vergleichsanalyse des Gemeinsamen Auslegungsinstruments und der einseitigen Protokollerklärungen zum CETA, in: ICER Paper 3/2017, S. 43 ff.

China auszugleichen. Angesichts der öffentlichen Kritik gegenüber Chinas Umgang mit den Menschenrechten betonte die europäische Seite, dass das Abkommen ein Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung enthalte. So erreichte die EU vorsichtige Zusagen Pekings im Hinblick auf die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards und die ausstehende Ratifizierung von ILO-Konventionen zur Abschaffung der Zwangsarbeit. Tatsächlich aber sagt China im Abkommen lediglich zu „kontinuierliche und anhaltende Bemühungen“ im Hinblick auf die Ratifizierung der fraglichen ILO-Konventionen zu unternehmen. Zur Durchsetzung dieser und anderer Verpflichtungen soll neben einem Streitbeilegungsmechanismus eine eigenständige Arbeitsgruppe zum Kapitel der nachhaltigen Entwicklung beitragen. Diese Willensäußerungen liegen hinsichtlich ihrer funktionalen Reichweite und Eingriffstiefe weit unterhalb dessen, was im Hinblick auf die Um- und Durchsetzung internationaler Arbeitsnormen, Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards zwischen der EU und anderen Drittstaaten seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ausgehandelt wurde.¹⁵ Die Verhandlungsführung der EU macht hierbei hinsichtlich der arbeits- und menschenrechtlichen Standards erhebliche Zugeständnisse gegenüber China, welche den in 20 Jahren mit anderen Handelspartnern erreichten Schutz-, Werte- und Normenstandard in Frage stellen.

Vor der Verkündung des CAI-Verhandlungsabschlusses verabschiedete das EP am 17.12.2020 mit großer Mehrheit eine erste Entschließung, in der es das in China praktizierte System der Zwangsarbeit, zum Beispiel gegenüber der uigurischen Minderheit scharf verurteilte und die Ratifizierung der ILO-Konventionen über Zwangsarbeit, über die Abschaffung der Zwangsarbeit, über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts und über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen eingefordert wurde. Darüber hinaus forderte das EP China nachdrücklich auf, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu ratifizieren.¹⁶ Der diesbezüglich im Abkommen gefundene Wortlaut („kontinuierliche und anhaltende Bemühungen“) ist aus Sicht des EP zu unverbindlich. Ob sich die Kritik am Abkommen letztlich durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Die Kommission betont, dass es sich bei dem Abkommen nur um einen Bestandteil der breiteren EU-China-Strategie handle, wonach die EU China gleichzeitig als Verhandlungspartner, wirtschaftlichen Wettbewerber und Systemrivalen behandle. Weiter zu verfolgende Elemente der Strategie seien unter anderem das Instrument zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen oder auch die geplante Gesetzgebung zu Sorgfaltspflichten in Lieferketten, ein Sanktionsmechanismus bei Menschenrechtsverletzungen und die laufenden Bemühungen gegen Desinformation. Zuletzt stimmte das EP am 20.5.2021 dafür, die Ratifizierung zu stoppen. Es bekräftigte hierbei seinen Standpunkt, dass Verstöße in Xinjiang Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Zugleich forderte es die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zu intensivieren, um internationale Unterstützung für eine unabhängige Untersuchung der Vereinten Nationen zu den Verhältnissen in Xinjiang zu gewinnen. Kommission und Rat sollten alle zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um die chinesische Regierung

14 Europäische Kommission: EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): list of sections, 22.1.2021, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (letzter Zugriff: 11.10.2021). Durch die notwendige sprachjuristische sowie politische Prüfung des Abkommens und seine Übersetzung in alle Amtssprachen ist erst 2022 mit einem Abschluss des Verfahrens zu rechnen.

15 Andreas Maurer: Comparing EU and EFTA Trade Agreements: Drivers, Actors, Benefits, and Costs, Study for the European Parliament, Policy Department, Brüssel 2016.

16 Europäisches Parlament: Entschließung zu Zwangsarbeit und der Lage der Uiguren im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang, 17.12.2020, 2020/2913(RSP).

dazu zu bringen, die Arbeitslager zu schließen. China müsse die gegen die EU erlassenen Sanktionen aufheben, bevor sich das EP mit dem Abkommen erneute befasse.¹⁷

Zur Ratifizierung des Abkommens ist eine intensive Debatte zu erwarten. Abzuwarten bleibt, ob die Kommission ein überwiegend kritisches EP wird überzeugen können und ob sich gegebenenfalls auch noch einige Mitgliedstaaten den Bedenken anschließen. Aus Ratskreisen ist zu hören, dass einige Hauptstädte der unerwartet zügige Abschluss zwischen Weihnachten und Neujahr überrascht habe.

Ausblick

In den letzten Jahren wurde das EP mehrfach durch besondere, binnen- wie außeninduzierte Notlagen in der Ausübung seiner Funktionen eingeschränkt, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise, der Migrationskrise, und zuletzt der Covid-19-Pandemie. Unter diesen Kontextbedingungen des „politischen Notstands“ musste es seine Entscheidungsverfahren anpassen, um auf Dringlichkeiten zu reagieren, um die politischen Kräfteverhältnisse den Reise- und Kontaktbeschränkungen anzupassen, um virtuelle, „Ferneteilnahmen“ und Abstimmungen zu ermöglichen oder um außerordentliche Sitzungen zu organisieren. Zu diesen Anpassungen gehörten die Verkürzung bestimmter Beschlussfassungsverfahren, die Einschränkung der Rolle und der Beteiligung der parlamentarischen Ausschüsse und die Verkürzung der für die parlamentarische Beratung erforderlichen Zeit. Covid-19-bezogene Legislativmaßnahmen wurden in der Regel auf der Grundlage von Art. 163 (Dringlichkeitsverfahren) der Geschäftsordnung behandelt. Gleichzeitig hat die Covid-19-Krise aber auch gezeigt, dass das EP seine internen Arbeitsmethoden in Notsituationen schnell anpassen kann. So wurden im Dezember 2020 die neuen Art. 237 a–d in die Geschäftsordnung aufgenommen, um das Funktionieren des EP unter außergewöhnlichen Umständen zu gewährleisten.¹⁸ Um Lehren aus der Bewältigung vergangener Dringlichkeitssituationen sowohl innerhalb des EP als auch zwischen den EU-Institutionen zu ziehen, ist es aber dringend notwendig, die Bedingungen genauer zu analysieren, die einer demokratischen, transparenten, effizienten und effektiven Entscheidungsfindung des EP und der EU-Institutionen im Wege stehen, und nach interinstitutionellen Lösungen zur Verbesserung der Situation zu suchen. Angezeigt ist daher eine intensivere Auseinandersetzung über die Verfahren des EP, um solche Umstände effizient zu bewältigen und gleichzeitig seine grundlegenden Rollenprofile als Gesetzgebungs-, Haushalts- und politische Kontrollinstanz zu wahren und seine Funktionen der Repräsentation zu schützen.

Weiterführende Literatur

Andreas Maurer/Michael Wolf: The European Parliament's right of initiative, European Parliament, Publications Office of the European Union, Brussels/Luxembourg 2020.

Tapio Raunio/Wolfgang Wagner: Party Politics or (Supra-)National Interest? External Relations Votes in the European Parliament, in: Foreign Policy Analysis 4/2020, S. 547–564.

Ines Soldwisch: Das Europäische Parlament 1979–2004: Inszenierung, Selbst(er)findung und politisches Handeln der Abgeordneten, Stuttgart 2021.

17 Europäisches Parlament: Entschließung vom 20. zu chinesischen Gegensanktionen gegen Einrichtungen der EU und gegen MdEP und nationale Abgeordnete, 20.5.2021, 2021/2644(RSP).

18 Europäisches Parlament: Beschluss über Änderungen der Geschäftsordnung zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs unter außergewöhnlichen Umständen, 17.12.2020, 2020/2098(REG).