

von Ondarza, Nicolai

Research Report

Das Europäische Parlament und die Corona-Pandemie: In der Krise ist das EP meist Zuschauer

SWP-Aktuell, No. 77/2020

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai (2020) : Das Europäische Parlament und die Corona-Pandemie: In der Krise ist das EP meist Zuschauer, SWP-Aktuell, No. 77/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2020A77>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255725>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Europäische Parlament und die Corona-Pandemie

In der Krise ist das EP meist Zuschauer

Nicolai von Ondarza

Seit Anfang 2020 haben die EU-Institutionen mit einer Reihe von Sondermaßnahmen auf die Corona-Pandemie reagiert, um die Eindämmungsbestrebungen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und europäische Mittel für einen gemeinsamen Wiederaufbau zur Verfügung zu stellen. Mit dem EU-Wiederaufbaufonds werden Weichen gestellt, welche die europäische Integration prägen werden. Dennoch ist das Europäische Parlament trotz seiner Haushaltsrechte bei den meisten dieser Entscheidungen Zuschauer geblieben, wie bei Euro- und Flüchtlingskrise. Um die demokratische Legitimation und die europäische Perspektive zu stärken, sollte das EP kurzfristig intensiver in den EU-Wiederaufbaufonds eingebunden werden und langfristig eine Mitentscheidungsrolle bei EU-Kriseninstrumenten bekommen.

Im europäischen »Krisenjahrzehnt«, das sich von der Eurokrise seit 2010 über die Flüchtlingskrise bis zum Brexit und zum Aufstieg EU-skeptischer Parteien erstreckt, ist die Stellung des Europäischen Parlaments von tiefen Widersprüchen geprägt.

Auf der einen Seite wurde das EP durch den Ende 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon deutlich aufgewertet. Das Mitentscheidungsverfahren, in dem das Parlament dem Rat gleichgestellt ist, wurde zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren umgewandelt und auf viele weitere Politikbereiche ausgedehnt. Auch das Haushaltsrecht des EP wurde gestärkt, unter anderem mit einem formellen Vetorecht bei der Entscheidung über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU.

Diese Stärkung bei der Gesetzgebung hat sich auch in der Praxis ausgewirkt. So hat das Parlament beispielsweise 2008 nur bei 39,7 Prozent der verabschiedeten EU-Richtlinien und Verordnungen mitentschieden, während es 2019 bei 78,8 Prozent voll beteiligt war (eigene Erhebung). Zwar gibt es weiterhin (gewichtige) Ausnahmen, in denen das EP nur angehört wird oder der Rat sogar allein über EU-Gesetzgebung entscheiden kann. Dennoch gilt die volle Mitbestimmung des EP mittlerweile als Regelfall. Das Parlament tritt dementsprechend auch mit dem Selbstverständnis als gleichberechtigter Gesetzgeber auf. Die großen Regulierungsinitiativen der EU, etwa die Datenschutzgrundverordnung, hat das EP maßgeblich mitgestaltet.



Wenig Beteiligung an der Krisenpolitik

Die Kehrseite der gestärkten Mitentscheidung des EP in der EU-Gesetzgebung ist allerdings, dass in den Krisenmomenten der EU intergouvernementale Verfahren dominieren und das Parlament weitgehend auf eine Zuschauerrolle beschränkt war. Ob Eurokrise oder Flüchtlingskrise: Es waren die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, welche die entscheidenden Verhandlungen führten und die wegweisenden Beschlüsse gefasst haben.

In der Eurokrise etwa wurden die entscheidenden Beschlüsse über die Programme für Griechenland, Irland, Portugal und Zypern in der Eurogruppe sowie im Europäischen Rat gefasst, ohne das EP einzubeziehen. So stützte sich das erste Griechenlandprogramm in Gestalt des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) auf Art. 122 (2) AEUV, dem gemäß der Rat allein entscheidet und das Parlament nur informiert wird. Die späteren Mutationen des Euro-Rettungsschirms in Form der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und des auf Dauer angelegten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) lagen außerhalb des institutionellen Rahmens der EU. Auch weil die Beiträge ausschließlich aus nationalen Haushalten stammten, war das EP weder an der Gründung von EFSF und ESM beteiligt noch an den einzelnen Beschlüssen über die Programme. Daher hat das EP im gesamteuropäischen Interesse wiederholt mehr Transparenz und eine demokratische Kontrolle der Troika gefordert. Einzige nennenswerte Ausnahme mit Parlamentsbeteiligung war die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts 2010/11. Als Gesetzgebung konnte sie nur durch Mitentscheidung des EP beschlossen werden.

Ein ähnliches Bild bot sich in der Flüchtlingskrise. Obgleich die Asyl- und Migrationspolitik der EU mit dem Vertrag von Lissabon vergemeinschaftet wurde, war es der Europäische Rat, in dem die ausschlaggebenden politischen Verhandlungen zum Umgang mit den Geflüchteten stattfanden.

Auch bei der kontroversen Entscheidung über die Verteilungsquote hatte das EP keine Mitsprache, denn die Rechtsgrundlage dafür bildete Art. 78 (3) AEUV, dem gemäß das EP nur angehört wird. Der wichtigste außenpolitische Baustein, der EU-Türkei-Flüchtlingspakt, war eine politische Abmachung zwischen den Staats- und Regierungschefs der EU und der Türkei, wobei das Europäische Parlament nicht eingebunden war. Forderungen des EP, die Menschenrechte auch bei Stärkung der EU-Außengrenzen einzuhalten, sind weitgehend verhallt. Mitgestaltend beteiligt war das EP hingegen an der Gesetzgebung zum Ausbau der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

Am stärksten involviert in die Krisen des letzten Jahrzehnts war das Parlament noch beim Brexit. Grund dafür ist, dass das heftig umstrittene Austrittsabkommen zwischen Vereinigtem Königreich und EU formell der Zustimmung des EP bedurfte. Auch das Abkommen über die zukünftigen Beziehungen, besonders im Handelsbereich, muss vom EP abgesegnet werden. Doch während das britische Unterhaus – vor allem wegen der unsicheren Mehrheitsverhältnisse – zum Schauplatz großer politischer Dramen wurde, hat das EP eine unterstützende Rolle gespielt. In enger Abstimmung mit der EU-Kommission hat es in einer Serie von Resolutionen EU-Verhandlungsführer Michel Barnier den Rücken gestärkt und als eine Art »bad cop« damit gedroht, das Abkommen nicht zu akzeptieren, wenn Kernforderungen der EU nicht erfüllt werden. Hierzu gehörten etwa die Sicherung der Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger, die Einhaltung der Haushaltsverpflichtungen des Vereinigten Königreichs und die offene Grenze zum EU-Mitglied Irland. An den politisch folgenreichsten Entscheidungen hat das Europäische Parlament jedoch nicht mitgewirkt, nämlich der Festlegung des EU-Mandats und den Beschlüssen über die Verlängerungen der Verhandlungen nach Art. 50 EUV.

So bleibt noch nachdrücklicher als für die nationale Ebene zu konstatieren, dass Krisenmomente in der EU die Stunde der Exekutive sind. Auch weil Vertragsänderun-

gen zum Tabu geworden sind, nutzen die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU für Kriseninstrumente größtenteils Flexibilitätsklauseln, die in den EU-Verträgen verankert sind, aber keine Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsehen – oder die EU- bzw. Euro-Staaten weichen gänzlich auf Instrumente außerhalb des EU-Rahmens aus. Gleichzeitig rückt der Europäische Rat, in dem Krisen zur »Chefsache« gemacht werden, noch mehr in den Vordergrund.

Parlamentarische Handlungsfähigkeit in der Pandemie

Wie nationale Parlamente hat auch das EP in Reaktion auf die Corona-Pandemie seine Arbeitsweise geändert. Als eines der ersten Parlamente in Europa beschränkte es im März 2020 seine Tätigkeiten und sagte bis auf Weiteres seine Straßburger Plenarsitzungen ab. Seitdem ist auch die parlamentarische Arbeit in Brüssel nur begrenzt möglich. Das EP gilt als »Arbeitsparlament«, dessen Funktionsweise auf einer Vielzahl von Plenar-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen beruht, die unter Corona-Bedingungen nicht auf die übliche Weise stattfinden können. Was das EP betrifft, kommt die trans-europäische Komponente hinzu, denn für gewöhnlich reisen EP-Abgeordnete und ihre Teams laufend zwischen Brüssel, Straßburg und ihrem Wahlkreis. Eine solche Reise- und Austauschfähigkeit war und ist aufgrund der unterschiedlichen nationalen Einschränkungen zurzeit kaum aufrechtzuerhalten.

Diese logistischen Herausforderungen hat das EP relativ schnell bewältigt. So hat es zunächst den monatlichen Umzug nach Straßburg ausgesetzt und einen Ausnahmezustand erklärt, für den neben Videokonferenzen auch Fernabstimmungen für alle Abgeordneten möglich gemacht wurden. Derzeit wird im EP über eine langfristige Anpassung der Geschäftsordnung verhandelt. Trotz vereinzelter technischer Schwierigkeiten konnten auf diese Weise alle Abgeordnete an der parlamentarischen Arbeit teilnehmen, sogar wenn sie in ihren jeweiligen EU-Staaten stark vom Lockdown betrof-

fen waren. Während im März 2020 noch sämtliche Ausschusssitzungen ausfallen mussten, fanden zwischen April und Juli 2020 wieder 140 von ihnen statt, und zwar per Video mit Simultanübersetzung. Die für September in Straßburg geplante Plenarsitzung mit der jährlichen »State of the European Union«-Rede der Kommissionspräsidentin musste jedoch kurzfristig nach Brüssel verlegt werden.

Zudem arbeitet das EP während der pandemiebedingten Einschränkungen vorwiegend in Dringlichkeitsverfahren nach Art. 163 der EP-Geschäftsordnung. So werden Gesetzestexte schnellstmöglich durch die üblichen Stationen geführt. Normalerweise ist die Informalität, beispielsweise durch Treffen im Abgeordnetenrestaurant oder Gespräche auf dem Flur, eines der wichtigsten Werkzeuge der Abgeordneten für die Entscheidungsfindung. Infolge der Pandemie musste diese gezwungenermaßen formalisiert werden. Auf diesem Wege konnte das Parlament seine Handlungsfähigkeit trotz massiver logistischer Probleme bewahren, auch wenn die politische Arbeit erschwert wurde.

Gesetzgebung im Eiltempo

In der Folge war die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments spürbar limitiert. Der überwiegende Teil der EU-Gesetzgebung wird mittlerweile in erster Lesung verabschiedet, nachdem sich Parlament, Rat und Kommission im sogenannten Trilog auf eine gemeinsame Position geeinigt haben. Dieses Verfahren macht die EU-Gesetzgebung effizienter, steht aber auch in der Kritik, weil die Trilogie nicht öffentlich sind. Dennoch ist der Anteil an EU-Gesetzgebung, die nach diesem Prozedere verabschiedet wird, in den letzten Legislaturperioden kontinuierlich gestiegen. 2019 wurden erstmals sämtliche Mitentscheidungsverfahren (nämlich 203) in erster Lesung abgeschlossen (eigene Erhebung).

Gleichzeitig war das Trilogieverfahren in der Corona-Pandemie vor zusätzliche Herausforderungen gestellt, denn Trilogie setzen sich aus relativ vielen Teilnehmern aus drei

unterschiedlichen Institutionen zusammen. Aber während das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission jeweils zügig interne Kommunikationswege aufgebaut haben, um zumindest in begrenztem Maß Sitzungen sicher per Videokonferenz abzuhalten, fehlten die technische Infrastruktur für oder die politische Einigung auf ein gemeinsames Videoformat (oder beides). Zwischen Februar und der parlamentarischen Sommerpause 2020 fanden daher keine Trilogverhandlungen statt. Insgesamt fasste das EP im ersten Halbjahr 2020 nur 18 Beschlüsse in Mitentscheidungs dossiers und damit nur einen Bruchteil der 197 im selben Zeitraum des Jahres 2019. Allerdings werden vor den Europawahlen traditionell relativ viele Gesetzgebungsinitiativen abgeschlossen. Gesetzgeberisch tätig werden kann das EP mangels eigenen Initiativrechts zudem nur, wenn die Kommission ihr Vorschlagsrecht nutzt.

Diese Beschlüsse zeigten, dass das EP durchaus zu Dringlichkeitsverfahren in der Gesetzgebung fähig ist. So wurde im April 2020 ein Verfahren zur Änderung des EU-Haushalts initiiert, um Finanzmittel für den Katastrophenschutz und besonders betroffene Mitgliedstaaten freizustellen. Dabei vergingen weniger als drei Wochen vom Vorschlag der Kommission bis zur Zustimmung in Parlament und Rat; das eigentliche parlamentarische Verfahren nahm nur drei Tage in Anspruch. Von März bis Juli 2020 schloss das EP 19 Gesetzgebungsverfahren ab, und zwar im Durchschnitt binnen 23,3 Tagen.

Die wenigen gesetzgeberischen Beschlüsse, welche das EP im ersten Halbjahr 2020 unter dem Eindruck der Corona-Pandemie gefasst hat, können indes größtenteils als »Vollzugsbeschlüsse« kategorisiert werden. Das bedeutet, dass das EP eine Gesetzgebung absegnet, die vorab von der Kommission und teilweise von nationalen Regierungen im Rat auf den Weg gebracht wurde. Hierzu gehörten etwa Maßnahmen zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten, die Aufstockung des zivilen Katastrophenschutzmechanismus der EU oder Ausnahmen zur Unterstützung des Agrar- und Fischerei-

sektors. Angesichts der Krisensituation gab es zudem sehr hohe Zustimmung: Durchschnittlich 90,8 Prozent der Abgeordneten votierten jeweils für die Vorschläge der Kommission (eigene Erhebung). Bemerkenswert ist, dass das EP so schnell und einheitlich handelte, obwohl es seit den Europawahlen 2019 fragmentierter ist als zuvor.

Kontrolle der Kommission

Parlamentarische Arbeit findet nicht nur in Form von Gesetzgebungs- und Haushaltsbeschlüssen statt, sondern gerade in Krisenzeiten durch die Kontrolle der Exekutive. Auch hier wirken sich die geteilten Legitimationsketten der EU aus: Solange die zentralen politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene im Europäischen Rat getroffen werden, muss die parlamentarische Kontrolle maßgeblich durch die nationalen Parlamente erfolgen. Nach jedem Europäischen Rat berichtet dessen ständiger Präsident Charles Michel zwar vor dem EP-Plenum, ist ihm gegenüber aber nicht verantwortlich.

Die Kommission allerdings ist dem EP gegenüber direkt verantwortlich. Seit die Ausschusssitzungen – größtenteils per Video – wieder stattfinden, hat das Parlament auch seine Anhörungen in vollem Umfang abgehalten. Gemäß dem wissenschaftlichen Dienst des EP hat dieses von März bis Juli 2020 in seinen Ausschüssen 113 Anhörungen mit Bezug zum Umgang mit der Coronavirus-Pandemie in der EU veranstaltet, 75 davon unter Beteiligung der Kommission. In Anhörungen zu diesem Thema befragt wurden außerdem Vertreter mehrerer EU-Agenturen – etwa von Europol, der EU-Arzneimittelagentur (EMA), des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und anderer –, ebenso die EZB-Präsidentin Lagarde, der damalige Eurogruppen-Präsident Centeno und, wie traditionell zum Auftakt jeder Ratspräsidentschaft die jeweilige Regierungschefin, in diesem Fall Bundeskanzlerin Angela Merkel. Dabei haben die Abgeordneten in fast allen Ausschüssen die Kommission zum Umgang der EU mit

den Herausforderungen der Pandemie befragt. Auch der Nachfolger oder die Nachfolgerin des Ende August 2020 zurückgetretenen Handelskommissars Phil Hogan wird sich vor Ernennung einer Anhörung im EP stellen müssen.

Weiterhin begrenzt ist die Kommunikationsfunktion des Europäischen Parlaments. Weder in der Euro- noch der Flüchtlingskrise war das EP Arena der zentralen europapolitischen Debatten. Das ist trotz seiner Anhörungstätigkeiten auch weitgehend so geblieben. Zu den bedeutenden Ausnahmen zählt etwa die öffentliche Entschuldigung an Italien, die Kommissionspräsidentin von der Leyen im April 2020 wegen Versäumnissen in der Corona-Pandemie abgab.

Ungewöhnlich stark genutzt während der Corona-Pandemie haben die EP-Abgeordneten das Mittel der parlamentarischen Anfrage an die EU-Kommission. Seit Beginn des Jahres haben sie insgesamt 535 Anfragen mit Bezug zu der Pandemie gestellt (Stand: 14. September 2020). Das sind mehr als alle Anfragen aus dem EP zum Thema Brexit in den letzten fünf Jahren, und etwa halb so viele wie zum Themenkomplex Migration seit 2014 (eigene Erhebung). Gleichzeitig ist bemerkenswert, dass der Großteil der Anfragen aus jenen Fraktionen kam, welche die Kommission stützen (EVP, S&D, Renew Europe), und nicht wie sonst üblich aus EU-skeptischen oder oppositionellen Fraktionen. Dies unterstreicht, wie groß der Informationsbedarf der Abgeordneten im Hinblick auf die Auswirkungen der Pandemie und die Reaktionen der EU darauf ist.

Beteiligung des EP an Reaktionen der EU auf die Pandemie

Da die Gesundheitspolitik weitgehend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (bzw. der regionalen Ebene) fällt, reagierte die EU hauptsächlich im wirtschaftlichen Bereich auf die Herausforderungen der Coronavirus-Pandemie. Als Wirtschaftsgemeinschaft hat die Union hier die meisten Instrumente und steht angesichts der tiefsten Rezession seit

dem Zweiten Weltkrieg, die zudem sehr ungleich zwischen den Mitgliedstaaten ausfällt, besonders in der Pflicht.

Zur Bewältigung der Krise hat die EU schrittweise eine Reihe wirtschaftlicher Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Ein genauer Blick auf diese Instrumente und die Beteiligung des Europäischen Parlaments an ihrer Verabschiedung offenbart allerdings die Grenzen von dessen Mitwirkung – auch über die Krise hinaus.

Die erste wirtschaftliche Reaktion – Kohäsionsmittel, SURE, ESM

Eine frühe wirtschaftliche Antwort der EU auf die Pandemie war die Mobilisierung vorhandener EU-Mittel, welche die Mitgliedstaaten gemäß Beschluss von April 2020 flexibler und zum Teil ohne Kofinanzierung einsetzen können (die »Investitionsinitiative zur Bewältigung der Corona-Krise«). Kraft seiner Haushaltskompetenzen war hier das EP formell voll beteiligt und nahm den Vorschlag der Kommission im Dringlichkeitsverfahren per Fernabstimmung an. Die Einbindung des EP war erforderlich, weil es sich um vorhandene EU-Mittel handelte. Diese Rechtsgrundlage hatte aber auch Nachteile, etwa dass der Schlüssel für die Verteilung der Mittel zwischen den Mitgliedstaaten nicht geändert werden konnte. Davon profitierten mittel- und osteuropäische Staaten besonders stark, obwohl sie (zu dieser Zeit) noch eher wenig vom Coronavirus betroffen waren.

Anders sah die Parlamentsbeteiligung bei der Einführung innovativer wirtschaftlicher Instrumente aus. Ein Beispiel hierfür ist die EU-Unterstützung für Kurzarbeitergeld in besonders betroffenen Mitgliedstaaten (SURE). Insgesamt 100 Milliarden Euro an Krediten sollen den verschiedenen Kurzarbeitergeld-Programmen zugute kommen, welche die meisten EU-Mitgliedstaaten nutzen, um die wirtschaftlichen Folgen der Lockdowns zu mildern. Eine solche weitreichende Unterstützung für nationale Sozialsysteme wäre vor der Corona-Pandemie hoch umstritten gewesen, doch unter

ihrem Eindruck wurde SURE im April und Mai 2020 binnen weniger Wochen verabschiedet. Das Europäische Parlament aber war an dieser Entscheidung nicht beteiligt. Ähnlich wie bereits der EFSM in der Eurokrise nutzte die EU-Kommission die Flexibilität von Art. 122 (2) AEUV aus. Eine Mitwirkung des EP ist hier nicht vorgesehen. Es wurde lediglich über den Beschluss informiert. Die Kredite werden ebenfalls aufgrund eines Durchführungsbeschlusses des Rates auf Vorschlag der Kommission ausbezahlt. Auch hier ist das EP nicht involviert.

Parallel zum SURE-Programm vereinbarte die Eurogruppe nach schwierigen Verhandlungen im April 2020, einen umfangreichen Instrumentenkasten zu schaffen. Mit ihm sollen Euro-Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu bewältigen. Hierzu gehört die (bisher ungenutzte) Möglichkeit, zu deutlich günstigeren Konditionen Kredite beim ESM aufzunehmen. Auch in diesem Zusammenhang blieb das Europäische Parlament außen vor. Der ESM ist ein völkerrechtlicher Vertrag außerhalb der EU-Institutionen. Seine Entscheidungen werden vom EP nicht kontrolliert. Die Maßnahmen der EZB einschließlich des Pandemie-Notfallkaufprogramms (PEPP) unterliegen nicht der direkten Kontrolle des Europäischen Parlaments.

Keine Rolle des EP beim Gipfelstreit

Das Herzstück der wirtschaftlichen Reaktionen auf die mittelfristigen ökonomischen Verwerfungen infolge der Pandemie soll aber mit dem nächsten MFR (2021 – 2027) und dem EU-Wiederaufbaufonds geschaffen werden. Gemäß der politischen Einigung des Europäischen Rats von Juli 2020 soll der MFR mit 1,8 Billionen Euro weit umfangreicher ausfallen als noch vor der Pandemie geplant, inklusive eines Wiederaufbaufonds in Höhe von 750 Milliarden Euro. Mehr als die Hälfte davon, nämlich 390 Milliarden Euro, soll als Zuschüsse an die Mitgliedstaaten gegeben werden, der Rest als Kredite.

Für diesen Fonds soll die EU zudem in großem Stil eigene Schulden aufnehmen können und neue Eigenmittel schaffen. Obgleich zeitlich begrenzt, bedeutet die Kombination aus diesen drei Komponenten für die Union einen Integrationsschritt, der vor der Pandemie kaum denkbar gewesen wäre.

Formell hätte das Europäische Parlament bei den Verhandlungen zum MFR eine wichtige Rolle spielen sollen. Seit dem Lissabonner Vertrag bedarf nämlich nicht nur der jährliche Haushalt, sondern auch der Mehrjährige Finanzrahmen einer Zustimmung der Abgeordneten. Während des langen Vorlaufs der MFR-Verhandlungen hat sich das Parlament daher mit mehreren Resolutionen eingebracht. Darin haben die Parlamentarier vor allem ein höheres EU-Budget mit mehr Investitionsausgaben auf europäischer Ebene, neue Eigenmittel sowie einen robusten Rechtsstaatlichkeitsmechanismus gefordert.

An den eigentlichen politischen Verhandlungen von Mai bis Juli 2020 aber war das Parlament nur sehr begrenzt beteiligt. Deutschland und Frankreich, in enger Abstimmung mit Kommissionspräsidentin von der Leyen, starteten die politische Initiative, durch einen Wiederaufbaufonds mit Zuschüssen die wachsenden Divergenzen in der EU zu bekämpfen. Die EU-Kommission schlug den umgebauten MFR vor. Im Europäischen Rat schließlich spielte sich die politische Auseinandersetzung über das Verhältnis zwischen Zuschüssen und Krediten sowie über die Eckpfeiler des MFR ab. Beim entscheidenden Gipfel im Juli 2020, auf dem die Staats- und Regierungschefs und Kommissionspräsidentin von der Leyen fünf Tage und Nächte lang um diese Eckpfeiler gerungen haben, war der EP-Präsident nur zum Auftakt zu einem kurzen formellen Austausch geladen. Die wichtigsten Konflikt- und Verhandlungslinien verliefen zwischen den Mitgliedstaaten, und den politischen Beschluss fassten schließlich die Staats- und Regierungschefs.

Dieser Verhandlungsmodus spiegelt sich auch im Ergebnis wider. Zwar finden sich einige der Kernforderungen aus den EP-Resolutionen im tiefgreifend umgebauten

MFR wieder, besonders das aufgestockte Volumen und die Aussicht auf neue Eigenmittel. Dennoch erreichten die Staats- und Regierungschefs die Einigung auf Kosten des gesamteuropäischen Interesses. Gekürzt wurde in den Verhandlungen hauptsächlich in europaweiten Programmen (etwa im EU-Verteidigungsfonds sowie bei der Forschungsförderung, EU4Health und Erasmus), während die Finanztransfers an die Mitgliedstaaten und die nationalen Rabatte erhalten blieben. Außerdem bleibt die Aussicht auf neue EU-Eigenmittel äußerst vage, ebenso wie der Rechtsstaatsmechanismus.

Im Gegensatz zu den vorherigen Beispielen jedoch ist der MFR-Prozess noch nicht abgeschlossen. Die Staats- und Regierungschefs können im Europäischen Rat zwar den politischen Rahmen untereinander aushandeln, aber die notwendige formelle Umsetzung erfordert eine Einigung mit dem Europäischen Parlament. Hierzu gehört sowohl der formelle MFR-Beschluss als auch die für den Wiederaufbaufonds nötige Reform des EU-Eigenmittelbeschlusses. Dieses Mitentscheidungsrecht gibt dem Parlament den Hebel, im Herbst 2020 noch eigene Prioritäten für den Wiederaufbaufonds und den MFR durchzusetzen.

Schlussfolgerungen

Spätestens seit 2010 durchläuft die Europäische Union eine Reihe von Krisen, die sich überschneiden und das institutionelle Gleichgewicht nachhaltig verändert haben. Wie in Euro- und Flüchtlingskrise hat das Europäische Parlament auch bei den politischen und wirtschaftlichen Reaktionen der EU auf die Coronavirus-Pandemie nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Das erklärt sich zum einen aus der Natur dieser Herausforderung. Gesundheitspolitik ist keine originäre EU-Zuständigkeit, und die meisten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wurden auf nationaler Ebene ergriffen und bestenfalls zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb der EU-Gremien koordiniert.

Zum anderen zeigten sich die klassischen Muster europäischer »Krisenpolitik« aber

auch in den Bereichen, in denen die EU über Zuständigkeiten verfügt. Zentrales Entscheidungsgremium und politische Bühne war der Europäische Rat, sämtliche Facetten der Krisenpolitik wurden zur »Chefsache«. Der Europäischen Kommission wurden weitere Durchführungsaufgaben übertragen, etwa bei der Kontrolle der Programme im Zuge des Wiederaufbaufonds. Gleichzeitig wurde die legislative Arbeit, bei der das Europäische Parlament volles Mitspracherecht hat, auf ein Minimum reduziert. Selbst bei den Verhandlungen über die wichtigsten Weichenstellungen für den EU-Haushalt der nächsten Jahre, einschließlich der für EU-Verhältnisse revolutionären Elemente des Wiederaufbaufonds, wollen die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat das EP vor vollendete Tatsachen stellen. Für neue Instrumente wie das Kurzarbeitergeld SURE wurden flexible Instrumente ohne EP-Beteiligung oder sogar der ESM genutzt, welcher außerhalb des EU-Rahmens angesiedelt ist.

Diese marginale Rolle ist nicht in erster Linie mit den logistischen Herausforderungen der Parlamentsarbeit während der Coronavirus-Pandemie zu begründen. Hier ist es dem Parlament relativ rasch gelungen, mit Hilfe einer Kombination von Videokonferenzen und Fernabstimmung die eigene Handlungsfähigkeit zu wahren, trotz der gerade für grenzüberschreitende politische Arbeit hohen Beschränkungen. In den Prozessen zur Anpassung des EU-Haushalts und zur Verabschiedung von Gesetzgebung hat das EP innerhalb sehr kurzer Zeit mittels Dringlichkeitsverfahren entschieden. Für diese haben die Fraktionen trotz der gewachsenen Fragmentierung des EP schnell klare Mehrheiten mobilisiert. In keinem Verfahren mit zwingender parlamentarischer Beteiligung war das Parlament ein Blockade- oder großer Verzögerungsfaktor.

Die EU braucht auch in Krisen eine Beteiligung des EP

Die tiefgreifenden Maßnahmen, welche zur Eindämmung und Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2020A77

Pandemie in der EU auf den Weg gebracht wurden, bedürfen auch auf europäischer Ebene einer stärkeren parlamentarischen Legitimation. Kurzfristig ist der Mehrjährige Finanzrahmen mit dem Wiederaufbaufonds die entscheidende Bewährungsprobe für die Rolle des EP im institutionellen Gleichgewicht der EU.

Das formelle Zustimmungsrecht des EP steht der praktischen Vorentscheidung durch den Europäischen Rat gegenüber, in dem die nationalen Regierungen einen Kompromiss rund um die individualstaatlichen Partikularinteressen gestrickt haben. Sie haben dabei auch und gerade in Bereichen den Rotstift angesetzt, auf die das EP im gesamteuropäischen Interesse besonderen Wert legt. Es obliegt nun der deutschen Ratspräsidentschaft, zwischen EP und Rat einen Kompromiss auszuhandeln, damit der MFR und vor allem die Finanzmittel des Wiederaufbaufonds pünktlich zur Verfügung stehen. Die mehrheitsbildenden Fraktionen (EVP, S&D, Renew Europe und Grüne/EFA) haben öffentlich erklärt, dem MFR nur zuzustimmen, wenn in puncto Rechtsstaatlichkeit und gesamteuropäische Programme nachgebessert wird. Wichtig wird es für die Abgeordneten auch sein, eine parlamentarische Kontrolle bei der Implementierung des Wiederaufbaufonds und den damit verbundenen nationalen Programmen zu schaffen. Der MFR-Beschluss ist zudem der Moment, in dem das Parlament Kommission und Mitgliedstaaten im Rat auf konkrete Details und einen festen Zeitplan für die anvisierten neuen Eigenmittel verpflichten könnte.

Dabei stehen die Abgeordneten vor einem Dilemma: Nach der politischen Einigung im Europäischen Rat müsste das EP es in Kauf nehmen, für Verzögerungen im MFR und bei den Auszahlungen des Wiederaufbaufonds verantwortlich gemacht zu werden. Akzeptiert das EP hingegen die Vorentscheidung des Europäischen Rats, würden sich die Abgeordneten unglaublich machen und ihre Mitbestimmungsrechte leichtfertig aufgeben.

Mittel- bis langfristig sollte die EU in der anstehenden »Konferenz zur Zukunft Europas« auch thematisieren, wie die europäische Krisenpolitik besser parlamentarisch legitimiert werden kann. Nach einem ganzen Krisenjahrzehnt reicht es nicht mehr aus, auf Sonder- oder Notsituationen zu verweisen, wenn der Krisenmodus zum Normalzustand geworden ist. Zwei Mittel, die allerdings Vertragsänderungen voraussetzen, könnten die Beteiligung des Parlaments in Zukunft auch in Krisenzeiten weiter stärken. Zum einen sollte das Europäische Parlament ein Initiativrecht erhalten, welches das bisherige Vorschlagsmonopol der Europäischen Kommission ergänzt. Auf diese Weise könnte das EP innerhalb, aber gewiss auch außerhalb von Krisenzeiten im gesamteuropäischen Interesse handeln und mit eigenen Initiativen gesetzgeberische Reaktionen der EU auf zentrale Herausforderungen vorschlagen.

Zum anderen sollten die Kriseninstrumente der EU um eine Beteiligung des Europäischen Parlaments ergänzt werden. Solange in erster Linie nationale Ressourcen und Zuständigkeiten betroffen sind – wie beim ESM –, obliegt die parlamentarische Kontrolle den nationalen Parlamenten. Werden aber EU-Instrumente genutzt, etwa das Kurzarbeitergeld SURE oder der EFSM, die beide über Art. 122 (2) AEUV geschaffen wurden, sollte das EP im Zuge der nächsten Vertragsänderung ein Zustimmungsrecht bekommen.

Krisen, in denen rasche Entscheidungen zu treffen sind, werden auf nationaler wie auf europäischer Ebene immer Stunden der Exekutiven sein. Trotz oder gerade wegen der Dauerkrisen, welche die EU in den letzten Jahren durchlaufen hat, braucht die Union auch für ihre flexiblen Kriseninstrumente eine parlamentarische Kontrollinstanz in Gestalt des EP. Dieses hat zudem während der Corona-Pandemie bewiesen, dass es selbst unter schwierigen Bedingungen schnell mitentscheiden kann.

Dr. Nicolai von Ondarza ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa.