

Organisatorische Festigung und institutionelle Selbstreflexion.

Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten als Akteur interparlamentarischer Kooperation

Danny Schindler, Franziska Carstensen und Viktoria Hinze

Eine der ältesten parlamentarischen Kooperationsinstitutionen in Europa findet sich in der Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten (PPK-EU). In der öffentlichen Debatte weitgehend unbemerkt, hat sie seit dem ersten Zusammenkommen 1963 an organisatorischer Festigkeit und institutionellem Wert gewonnen und sich dadurch als Akteur interparlamentarischer Kooperation auf der europäischen Ebene etabliert. Dies zeigt sich exemplarisch bei der Veröffentlichung von Tagungsprogrammen und Schlusskommuniqués, der Breite der Diskussionsthemen sowie bei der institutionellen Selbstreflexion, die auf eine Vertiefung parlamentarischer Zusammenarbeit in der EU und darüber hinaus abzielt. Obwohl die PPK im EU-Institutionensystem keinen entscheidungsrelevanten Akteur darstellt, ist sie keine belanglose Nebensache. Als Versuch, parlamentarische Institutionen angesichts vielfältiger Herausforderungen zur Geltung kommen zu lassen, dient sie wechselseitigen Lernprozessen und der Vernetzung von Informationsflüssen im europäischen Mehrebenensystem.

Das Wichtigste in Kürze:

- (1) Auf nationaler, europäischer und globaler Ebene existiert eine in der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkte Vielzahl an Formen interparlamentarischer Zusammenarbeit von Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten.
- (2) Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten (PPK-EU) kam das erste Mal 1963 zusammen. Seit 1975 tagt sie regelmäßig in mindestens jährlichem Abstand.
- (3) Die organisatorische Festigung der PPK-EU zeigt sich exemplarisch bei der Veröffentlichung von Programmabläufen und Schlusskommuniqués. Einen organisatorischen Meilenstein stellen die Annahme und Überarbeitung formaler Verfahrensrichtlinien (Stockholmer Leitlinien) dar.
- (4) Die Konferenzberatungen umfassen mannigfaltige Themen inklusive solcher Fragestellungen, die auf nationaler Ebene hochumstritten sind.
- (5) Inhaltliche Schwerpunkte finden sich in der (Weiter-)Entwicklung parlamentarischer Zusammenarbeit sowie im Umgang mit aktuellen und allgemeinen Herausforderungen für parlamentarische Institutionen.

Präsidentenkonferenzen als Form interparlamentarischer Beziehungen

Im Gefüge der Europäischen Union ist das Europäische Parlament die einzig direkt gewählte Institution. Es ist allerdings nicht der einzige parlamentarische Akteur auf der europäischen Ebene. In den letzten Jahrzehnten gab es zahlreiche Bemühungen, die Parlamente der Mitgliedstaaten (auf der nationalen und regionalen Ebene) stärker in die Strukturen und Entscheidungen der EU einzubeziehen. Eine der frühesten Institutionen in dieser Hinsicht war die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten (PPK-EU), die sich zum ersten Mal bereits im Jahr 1963 in Rom traf; regelmäßige Treffen begannen aber erst ab 1975. Ein anderes Beispiel ist die im Jahr 1989 eingerichtete Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC). Insbesondere die Verträge von Amsterdam (1999) und Lissabon (2009) haben zu einer Vertiefung parlamentarischer Kooperationen geführt.

Als Folge des Vertrages von Lissabon, in dem zum einen die Rolle der nationalen Parlamente in der EU betont und zum anderen eine Subsidiaritätsprüfung durch Parlamente ermöglicht wird¹, entstanden beispielsweise die folgenden Gremien: Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Union und Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Beide jeweils

¹ Protokoll Nr. 1 und Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

3 Organisatorische Festigung und institutionelle Selbstreflexion. Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten als Akteur interparlamentarischer Kooperation

aus Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten bestehenden Foren wurden von der EU-Präsidentenkonferenz eingesetzt. Darüber hinaus hat sich in Folge des Vertrags von Lissabon für die jeweils halbjährlich wechselnden Ratspräsidentenschaften einzelner EU-Mitgliedstaaten etabliert, dass diese von einer so genannten parlamentarischen Dimension begleitet werden, wovon vielfältige Treffen von Abgeordneten der Mitgliedstaaten, auch in den bereits erwähnten Gremien, verstanden werden, die das jeweilige Präsidentenschaftsparlament organisiert.²

Von diesen Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit soll hier die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten im Zentrum stehen, da sie eine der ältesten Kooperationsinstitutionen innerhalb der EU ist.³ Sie eignet sich daher dafür auszuloten, wie sich solch ein Gremium strukturell entwickelt und gefestigt hat. Zugleich soll die thematische Entwicklung interessieren – in Form der inhaltlichen Themen, denen sich die Konferenz zugewandt hat, und zudem im Hinblick auf die institutionelle Selbstreflexion. Um diese Aspekte zu analysieren, werden die Abschlussdokumente der einzelnen Treffen und Regularien, die im Laufe der Zeit verabschiedet wurden, untersucht.

Die PKK-EU gehört im Kosmos von möglichen interparlamentarischen Kooperationen zu den Konferenzen, in denen die ranghöchsten Repräsentanten von Parlamenten zusammenkommen, um sich über Erfahrungen auszutauschen, ihre Arbeit zu koordinieren und die eigenen Institutionen zu stärken. Diese Art von Präsidentenkonferenzen ist also nicht auf die Europäische Union beschränkt; es gibt sie beispielsweise auf globaler Ebene mit der Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten und -präsidentinnen, die sich 2025 zum sechsten Mal getroffen hat, oder für Zweite Kammern mit der Vereinigung der Senate Europas, die sich zwischen 2000 und 2019 traf (vgl. Tabelle 1). Innerhalb der EU existiert mit der Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente (CALRE) zudem eine weitere Präsidentenkonferenz, die Vorsitzende von subnationalstaatlichen Parlamenten mit Gesetzgebungsbefugnissen versammelt. Davon zu unterscheiden sind wiederum jene parlamentarischen Versammlungen, in denen Abgeordnete von beteiligten Parlamenten zusammenkommen⁴, um über spezifische Themen und Probleme einer geographischen Region zu beraten. Ein Beispiel hierfür ist die Ostseeparlamentarierkonferenz, in der Abgeordnete aus nationalen wie subnationalen Parlamenten der Ostseeanrainerstaaten Mitglied sind.⁵

2 Ein Überblick über die Aktivitäten der deutschen Parlamentspräsidentenschaft 2020 findet sich hier: Philipp Kubicki / Olaf Zehnpfund, Die parlamentarische Dimension der deutschen EU-Ratspräsidentenschaft vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020, Infobrief PE 6 – 3010 – 061/20 vom Deutschen Bundestag, Fachbereich Europa, Unterabteilung Europa, Berlin 2020; zur tschechischen Präsidentenschaft von 2022 vgl. Jana Tillová / Petr Kaniok, We Were In! The Czech Parliament and the EU Council Presidency of 2022, in: *Journal of Contemporary European Studies*, online first (22. September 2025), S. 13, basierend auf einem Analyseansatz von Petr Kaniok / Tereza Nováková, The Parliamentary Dimension of the Presidency of the Council of the EU: A Framework for Systematic Research, in: *Journal of Legislative Studies*, 29. Jg. (2023), H. 1, S. 96 – 112.

3 Siehe Klaus Pöhle, Neuere Entwicklungen bei der Konferenz der europäischen Parlamentspräsidenten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 17. Jg. (1986), H. 1, S. 82 – 93; Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 21.5, Version vom 19. Dezember 2022, https://www.bundestag.de/resource/blob/272990/c32139e7a5c5bc3f18d5807b749db1a2/Kapitel_21_05_parlamentspraesidentenkonferenz_ppk.pdf sowie IPEX, https://secure.ipex.eu/IPEX-WEB/download/file/082dbcc54af19e11014af1d7770017/History%20of%20EUSC_IPEX.pdf (letzte Abrufe für beide Seiten am 19. Januar 2026). IPEX (InterParliamentary EU Information Exchange) dient dem wechselseitigen Informationsaustausch zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union.

4 Stefan Marschall hat sie definiert als „transnational-multilaterale Akteure, die aus Abgeordnetengruppen nationaler Parlamente zusammengesetzt sind“ (ders., *Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen*, Baden-Baden 2005, S. 22) und damit auf die nationalstaatliche Ebene abgestellt; es gibt sie aber auch auf der subnationalstaatlichen Ebene und unter gleichzeitiger Beteiligung von nationalstaatlichen und subnationalstaatlichen Parlamenten, wie das Beispiel der Ostseeparlamentarierkonferenz verdeutlicht.

5 Zur prinzipiellen Differenzierung von Präsidentenkonferenzen und Parlamentarierversammlungen vgl. Franziska Carstensen, Mehrebenenparlamentarismus? Das Beziehungsgeflecht deutscher Landesparlamente, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51. Jg. (2020), H. 3, S. 534 – 553, S. 545 f.

4 Organisatorische Festigung und institutionelle Selbstreflexion. Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten als Akteur interparlamentarischer Kooperation

Tabelle 1: Ausgewählte Konferenzen von Parlamentspräsidenten und -präsidentinnen

Name	geographische Region	Ebene; Art von Parlamenten*
Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten	Welt	nationale Parlamente; falls bikameral: Erste und Zweite Kammern
Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der G7	G7	nationale Parlamente; Erste Kammern
Konferenz der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der Europarat-Mitgliedstaaten (Europarat-PPK)	Europa	nationale Parlamente; falls bikameral: Erste und Zweite Kammern
Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten (PPK-EU)	EU	nationale Parlamente; falls bikameral: Erste und Zweite Kammern
Vereinigung der Senate Europas (AES)	Europa	nationale Parlamente; Zweite Kammern
Konferenz deutschsprachiger Parlamentspräsidenten	West- und Mitteleuropa	nationale Parlamente; Erste Kammer bzw. unikameral
Konferenz der europäischen regionalen gesetzgebenden Parlamente (CALRE)	EU	subnationale Parlamente
Europakonferenz der Landtagspräsidentenkonferenz	West- und Mitteleuropa	subnationale Parlamente; Zweite Kammern
Landtagspräsidentenkonferenz	Deutschland	subnationale Parlamente

* Es ist üblich, dass bei den Konferenzen auch einzelne andere parlamentarische Institutionen anwesend sind, wie zum Beispiel der Präsident des Europäischen Parlaments bei der PPK-EU; diese möglichen zusätzlichen Mitglieder sind in dieser Tabelle nicht aufgeführt. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten: ein kurzer historischer Abriss⁶

Die Historie der Parlamentspräsidentenkonferenz lässt sich grob in vier Phasen gliedern⁷: Vor 1975, in der ersten Phase, gab es nur zwei ad hoc einberufene Zusammenkünfte. Zum Teilnehmerkreis des ersten einschlägigen Treffens in Rom im Januar 1963 gehörte der Präsident des Europäischen Parlaments⁸ sowie seine zehn Amtskollegen der nationalen Parlamente in den sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft: Für Belgien, Italien und die

⁶ Siehe Klaus Pöhle, a.a.O. (Fn. 3); Datenhandbuch des Deutschen Bundestags, a.a.O. (Fn. 3); IPEX, a.a.O. (Fn. 3).

⁷ Die Gliederung folgt der Plattform IPEX, a.a.O. (Fn. 3).

⁸ Die Gemeinsame Versammlung der Europäischen Gemeinschaft trat erstmals 1958 zusammen und beschloss 1962, ihren Namen in „Europäisches Parlament“ zu ändern; <https://historicalarchives.europarl.europa.eu/de/home/fonds/parliamentary-activities/page.html> (Abruf am 19. Januar 2026).

5 Organisatorische Festigung und institutionelle Selbstreflexion. Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten als Akteur interparlamentarischer Kooperation

Niederlande nahmen Vertreter beider Parlamentskammern teil, für die bikameralen Systeme Deutschlands und Frankreichs hingegen nur die Repräsentanten einer Kammer (Bundestag bzw. Sénat); hinzu kamen die Parlamentspräsidenten der Einkammersysteme Dänemark und Luxemburg. Eine zweite Konferenz fand erst zehn Jahre später, im Januar 1973, statt.

1975 erfolgte der Übergang zu regelmäßigen und zugleich jährlichen Treffen. Dieses zeitliche Muster hat sich bis heute erhalten. Auf Zusammenkünfte wurde lediglich 1979 (vermutlich wegen der Wahl zum Europäischen Parlament) und 2020 (coronabedingt) verzichtet. Teilweise kamen die Parlamentsspitzen formal auch zweimal innerhalb eines Jahres zusammen, etwa 1975 (in Paris und in Rom) oder 1992 (jeweils in Straßburg, davon einmal anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht). Für die 1990er Jahre berichtet die Plattform IPEX (InterParliamentary EU Information Exchange) nicht zuletzt auch von gelegentlichen informellen Treffen. Unklar bleibt allerdings, was genau – ihre kurzfristige Einberufung oder eine fehlende Öffentlichkeitswirksamkeit? – ihren informellen Charakter ausmachte.

Die zweite, auf 1975 bis 1978 datierte Phase, zeichnet sich nicht nur durch die beginnende Regelmäßigkeit aus. 1975, auf dem Treffen im September in Rom, wurde auch die Mitgliedschaft von den Staaten der EG auf die Staaten des Europarats erweitert. Zudem kamen die Vertreter von zwei supranationalen Parlamenten – der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und, 1976, der Versammlung der Westeuropäischen Union – hinzu. Das führte beispielsweise dazu, dass am Treffen in Bonn 1976 Parlamentspräsidenten aus Österreich (zu der Zeit kein Mitglied der EG), der Schweiz und der Türkei teilnahmen.

Die dritte Phase (1980 bis 1988) brachte eine Ausdifferenzierung des Konferenzformats mit sich, die mit der 1979 eingeführten Direktwahl des Europäischen Parlaments im Zusammenhang stand. Dem mit der Direktwahl einhergehenden Wegfall der obligatorischen Doppelmitgliedschaft der Abgeordneten musste auch im Verhältnis von EP und den nationalen Parlamenten der EG strukturell Rechnung getragen werden. Auf französischen Vorschlag hin wurden daher Konferenzen auf Europaratsebene („große Konferenzen“) mit solchen auf EG-Ebene („kleine Konferenzen“) im meist jährlichen Turnus abgewechselt.⁹ Außerdem nahmen in dieser Phase zum ersten Mal Parlamentsspitzen mit Beobachterstatus teil (1982 und 1984 etwa Finnland, das dem Europarat erst 1989 und der EU 1995 beitrug).

Die vierte, bis heute andauernde Phase läutete der Konferenzbeschluss 1999 ein, von nun an jährliche Zusammenkünfte auf EU-Ebene, also im ehemals „kleinen“ Format, abzuhalten. Die PPK-EU entwickelte sich damit zu einem „autonomous forum of cooperation“ und bekräftigte ihre „general competence of coordination and supervision of the interparliamentary cooperation in the EU“¹⁰. Im Zeitverlauf fielen zahlenmäßig nicht zuletzt auch die EU-Erweiterungsrunden ins Gewicht: Aus dem Treffen von elf Personen im Jahre 1963 wurde beispielsweise 2017 eine Konferenz mit 49 Personen in der Slowakei.

⁹ Siehe Klaus Pöhle, a.a.O. (Fn. 3), S. 86.

¹⁰ IPEX, a.a.O. (Fn 3).

Die Struktur der Konferenz: Institutionalisierung in Etappen

Die folgende Analyse basiert auf den im IPEX-System vorhandenen Dokumenten. Einschränkend ist dabei in Rechnung zu stellen, dass deren Umfang unterschiedlich ausfällt (speziell in den Anfangsjahren handelt es sich um kurze Dokumente) und für wenige Jahre gar keine Konferenzzeugnisse existieren (vgl. Abbildung 1).¹¹ Insofern kann hinsichtlich der Konferenzinhalte kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Die Dokumentenanalyse eignet sich aber durchaus dazu, Schlaglichter auf die organisatorische Entwicklung der PKK-EU zu werfen. Auch im Lichte der historischen Entstehung lässt sich jene Entwicklung allgemein als Institutionalierungsprozess auffassen, definiert man diesen mit Huntington als „process by which organizations acquire value and stability“¹².

(1) Formalisierung der Kommunikation als Indikator organisatorischer Festigung

Ein Formalisierungstrend lässt sich zunächst hinsichtlich der Rahmen- bzw. Außenkommunikation feststellen, konkret: bei der Veröffentlichung der Ablaufprogramme (Agenda) und möglicher Schlusskommuniqués. Wichtig zu erwähnen ist dabei, dass die IPEX-Webseite 2005 mit dem Ziel erstellt wurde, alle entsprechenden Dokumente an einem Ort zu sammeln. Nimmt man die dortigen Veröffentlichungen, die auch rückwirkend erfolgt sind, zum Maßstab, spielte ein detaillierter Programmablauf in den ersten Jahren keine große Rolle oder aber er wurde nicht nach außen kommuniziert; für viele Konferenzen in den 1980er und 1990er Jahren existierte außerdem kein Abschlussdokument. Auffällig ist überdies, dass für die Zeit von 1981 bis 1985 keine Konferenzdokumente im IPEX-System vorhanden sind. Dies hatte zum Teil mit der erfolgten Ausdifferenzierung des Konferenzformats zu tun, denn zumindest auf „großen“ Konferenzen wurde zunächst auf die Abfassung von Abschlussdokumenten verzichtet.¹³ Von Gewicht ist möglicherweise auch, dass die Abfassung eines gemeinsamen Schlusskommuniqués eine gewisse Einigkeit voraussetzt. Seit 1997 ist die Existenz beider Dokumententypen der Regelfall, wobei für das Jahr 2020 wegen des coronabedingt ausgefallenen Treffens kein Abschlusstext vorliegen kann. In den selbstgesetzten, geschäftsordnungsähnlichen Leitlinien der PPK-EU von 2010 (sogenannte Stockholmer Leitlinien, siehe unten) ist nunmehr festgehalten, dass die Schlusskommuniqués zu veröffentlichen sind.

Im Zeitlauf lässt sich somit ein Schritt organisatorischer Festigung konstatieren, weil es zu einer gewissen Routinisierung der Rahmen- bzw. Außenkommunikation kam. Selbst falls es nur um die Veröffentlichung entsprechender Dokumente ging, diese also gegebenenfalls auch vorher schon intern (unveröffentlicht) vorhanden waren, kann von einem Beitrag zur Institutionalisierung gesprochen werden: Zur Institutionalisierung gehört letztlich auch, dass ein organisatorisches Gebilde „is reified in the public mind“ – und zwar unabhängig von den in einer Organisation federführend handelnden Personen.¹⁴ Nicht nur organisationsinterne Entwicklungen sind also von Belang, sondern ebenso die Öffentlichkeitswirksamkeit einer Organisation, die nicht zuletzt auf Anerkennung und Unterstützung im politischen Umfeld abzielt. Zur Öffentlichkeitswirksamkeit der PPK-EU trägt die Publikation von Programmen und Schlusskommuniqués jedenfalls bei – zumindest auf der Angebotsseite.

¹¹ Zweimal liegen nur Dokumente in Spanisch vor.

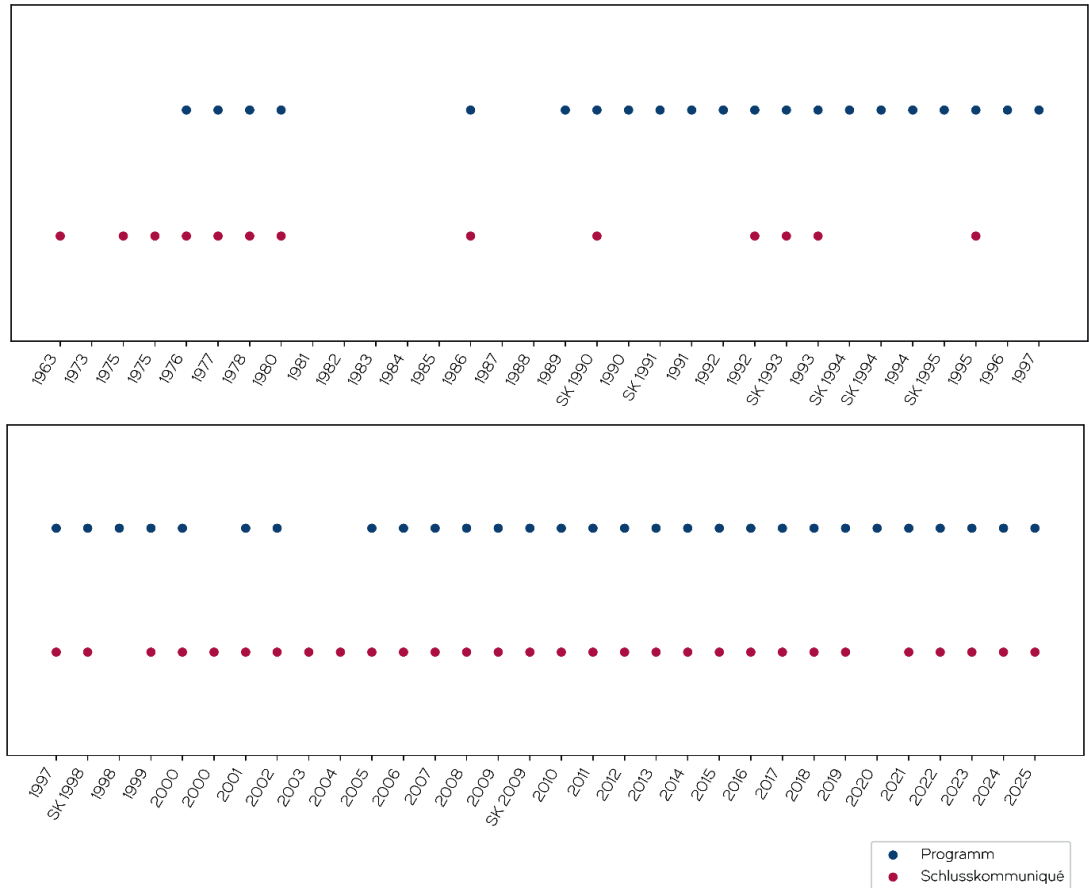
¹² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, S. 12.

¹³ Ausweislich der Ausführungen von Klaus Pöhle, a.a.O. (Fn. 3), S. 89, gab es in den Jahren 1983 und 1985 Schlusskommuniqués, die aus nicht bekannten Gründen allerdings nicht im IPEX-System auftauchen.

¹⁴ Kenneth Janda, *Political Parties. A Crossnational Survey*, New York 1980, S. 19.

7 Organisatorische Festigung und institutionelle Selbstreflexion. Die Konferenz der EU-Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten als Akteur interparlamentarischer Kooperation

Abbildung 1: Veröffentlichung von Programm und Schlusskommuniqués der PPK-EU



Anmerkung: Abgetragen sind Jahre, in denen eine Konferenz stattfand oder geplant war (2020). SK steht für Sonderkonferenz.
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Angaben in IPEX, a.a.O. (Fn. 3).

(2) Die Stockholmer Leitlinien: Annahme formaler Regelungen als organisatorischer Meilenstein

Die Funktionsweisen und -bedingungen der Konferenzen wurden nicht permanent, aber doch fortlaufend diskutiert und auf lange Sicht auch formal festgeschrieben. Bereits in den 1980er Jahren wurde zum besseren Verständnis untereinander beispielsweise ein Katalog parlamentarischer Begrifflichkeiten erstellt und ein Austausch zwischen den jeweiligen Parlamentsbibliotheken angeregt. Wiederholt wurden auch die logistischen und finanziellen Herausforderungen des Sprachenregimes diskutiert (etwa in den Niederlanden 2004), gerade weil das Recht, sich in der Muttersprache auszudrücken, als hohes Gut angesehen wird.

Grundsatzdiskussionen über die Verfahren und Zuständigkeiten der PPK-EU fanden etwa auf den Konferenzen 1993, 1999, 2000, 2004 und 2008 statt. Zu den organisatorischen Meilensteinen kann dabei die Annahme formaler Richtlinien zu den Prinzipien und internen Verfahrensweisen der Konferenz im Jahr 2000 gezählt werden. Diese wurden zehn Jahre später in Schweden überarbeitet (sogenannte Stockholmer Leitlinien) und umfassen etwa folgende geschäftsordnungsähnliche Regeln:

- außerordentliche Treffen können auf Vorschlag eines Mitglieds mit Zweidrittelmehrheit einberufen werden (Art. 3),

- alle Mitglieder können Vorschläge für die Sitzungsagenda einbringen, wobei ein erster Themenentwurf drei Monate vor dem jeweiligen Treffen vorliegen muss (Art. 4),
- die Schlusskommunikés werden u.a. an die Europäische Kommission, den Europäischen Rat und die Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) geschickt (Art. 5),
- während der Konferenzberatungen können einzelne Mitglieder festhalten, dass eine bestimmte Position nicht die Zustimmung aller Teilnehmenden findet (Art. 5),
- auf Vorschlag eines einzelnen Mitglieds können Arbeitsgruppen zu allen Themen parlamentarischer Zusammenarbeit etabliert werden, die Berichte für die Folgekonferenzen erstellen (Art. 6),
- Änderungen der Verfahrensregeln können von jedem Mitglied vorgeschlagen werden; der Beschluss erfolgt im Konsens (Art. 9).

Erwähnenswert sind zudem die 2004 beschlossenen und 2008 erweiterten Richtlinien zu den Zielen und Mechanismen der interparlamentarischen Kooperation in der EU. Grundsätzlich geht mit formalisierten Regeln auch organisatorische Professionalisierung einher, da sie Unsicherheit reduzieren (gerade für neu hinzukommende Mitglieder und externe Akteure), innerorganisatorische Spielregeln mit größerer Verbindlichkeit versehen und alle Beteiligten von wiederkehrenden Aushandlungsprozessen zu Verfahren- und Kompetenzfragen entlasten.¹⁵

Die Themen der Konferenz: vielfältig, aber mit deutlichem Bezug auf institutionelle Selbstreflexion

(1) Am Puls der Zeit? Themenbreite und -erweiterungen

Beraten wurden auf den Treffen vielfältige Themen aus unterschiedlichen Policy-Bereichen (siehe Tabelle 2) – dies kann ebenfalls als Beitrag zum institutionellen Eigenwert gesehen werden. Bemerkenswert ist die Themenvielfalt in mehrfacher Hinsicht: Bisweilen geht es um politische Fragen im engeren Sinne, also potenziell strittige Gegenstände, und nicht nur um „Wohlfühlthemen“ oder Fragen, denen alle Teilnehmenden ohne Weiteres zustimmen können (wie beispielsweise dem verstärkten Kampf gegen die Organisierte Kriminalität). Sachverhalte mit inhärentem Konfliktpotential waren etwa die Austeritätspolitik ab 2010 oder die Migrationspolitik 2016. Jene Materien wurden behandelt, auch wenn sie in vielen Ländern und in deren nationalen Parlamenten hochgradig umstritten waren. Offenbar schlug und schlägt die PPK-EU nicht den Weg des geringsten Widerstands ein, indem nur Fragestellungen mit Konsenspotential gesucht und beraten werden. Durch das Aufgreifen aktueller, durchaus strittiger Themen agiert sie vielmehr am Puls der Zeit.

Nicht zuletzt ist dabei zu bedenken, dass bei den besprochenen Gegenständen faktisch immer auch Fragen der parlamentarischen Kontrolle eine Rolle spielen. Diese können ausdrücklich zum Thema gemacht werden: So wurde beispielsweise 2011 die Verbesserung der Kontrolle der Sicherheits- und Nachrichtendienste mittels einer Datenbank für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Parlamentsausschüssen besprochen. Indirekt

¹⁵ Dies wurde in der Forschung auch vielfach für Parlamente, Parlamentsfraktionen und Parteien festgestellt: Vgl. Wolfgang C. Müller / Ulrich Sieberer, *Procedures and Rules in Legislatures*, in: Shane Martin / Thomas Saalfeld / Kaare Strøm (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, New York 2014, S. 311 – 331, S. 315; Danny Schindler / Theresa M. Pescht, *Bundestagsfraktionen als professionalisierte demokratische Gebilde – organisationsstrukturelle Entwicklungen seit 1949*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 56. Jg. (2025), H. 4, S. 885 – 901; Susan E. Scarrow / Jamie M. Wright / Anika Gauja, *Party Statutes and Party Institutionalization*, in: *Party Politics*, 29. Jg. (2023), H. 2, S. 217 – 228.

kann jeglicher interparlamentarischer Austausch von Informationen zu einem Thema auf die Kontrollfunktion der Parlamente einzahlen. Dies gilt schon deswegen, weil viele Fragen europäischer Politik außerhalb der Nationalstaaten durch deren Regierungen verhandelt werden. Die interparlamentarische Vernetzung durch die PPK-EU stellt gezielt den Versuch dar, die parlamentarischen Handlungskapazitäten in der exekutiv geprägten Mehrebenen-Demokratie Europas zu steigern.

In der folgenden Tabelle 2 findet sich eine Themenauswahl, die illustriert, dass die Konferenzberatungen schon seit vielen Jahrzehnten verschiedenste Politikbereiche berühren. Ebenso wurden in den letzten Jahren stärker in die öffentliche Aufmerksamkeit geratene Fragestellungen frühzeitig aufgegriffen, solche zur Einwanderungspolitik etwa 1993.

Tabelle 2: Beratungsthemen der PPK-EU (Auswahl)

Menschenrechte / Rechtsstaatlichkeit	Außenpolitik	Sicherheits- und Verteidigungspolitik
<ul style="list-style-type: none"> – Europäische Menschenrechtskonvention (1977) – Etablierung einer Europäischen Ombudsperson (1994) 	<ul style="list-style-type: none"> – Umgang mit Jugoslawien-Krise (1992) – Zusammenarbeit mit EU-Nachbarländern (2019) 	<ul style="list-style-type: none"> – Beitrag der Parlamente zu gemeinsamer Verteidigung (1993) – parlamentarische Kontrolle der Sicherheits- und Nachrichtendienste (2011)
Wirtschaftspolitik	Sozialpolitik	Innere Sicherheit
<ul style="list-style-type: none"> – Herausforderungen im Binnenmarkt (1993) – Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> – soziale Herausforderungen beim Übergang von Plan- zur Marktwirtschaft (1992, 1996) – sozialer Zusammenhalt und Austeritätspolitik (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> – Drogenbekämpfung/Europapol (1993) – Kampf gegen organisierte Kriminalität (2000)
Einwanderungspolitik	Umweltpolitik	Institutionenpolitik (EU)
<ul style="list-style-type: none"> – Parlamentarische Beiträge zur Migrationspolitik in der EG (1993) – Zusammenarbeit bei und Umgang mit Migrationsfolgen (2016) 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortschritte beim Kyoto-Protokoll (2001) – Herausforderungen durch Klimawandel (2024) 	<ul style="list-style-type: none"> – Prüfung Zweikammerparlament (1976) – Beteiligung der Parlamente bei institutionellen Reformen in der EU (1991)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von IPEX, a.a.O. (Fn. 3).

(2) Institutionelle Selbstreflexion als „Dauerbrenner“

Als thematischer „Dauerbrenner“ identifizieren lässt sich das Thema institutionelle Selbstreflexion, sowohl hinsichtlich der (Weiter-)Entwicklung parlamentarischer Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb Europas als auch bezüglich allgemeiner und aktueller Herausforderungen für parlamentarische Institutionen.

Ein wichtiges Beratungsthema der PPK-EU war von Anfang an die Frage der Entwicklung der EG/EU. Bereits bei der Auftaktkonferenz 1963 wurde der Anspruch formuliert, dass Parlamente und die parlamentarische Zusammenarbeit einen Beitrag zur Förderung eines europäischen Bewusstseins sowie generell zum Fortschritt des europäischen Aufbaus leisten können und müssen. Diskutiert wurde über die Jahre etwa, wie sich nationale Parlamente an institutionellen Reformen in Europa beteiligen können (Konferenz in Deutschland 1994), wie die parlamentarische Zusammenarbeit nach dem Vertrag von Amsterdam verbessert werden kann (Schweden 1998) oder wie eine bessere Kooperation mit anderen interparlamentarischen Treffen in Europa zu erreichen ist (Ungarn 2005). Die grundsätzliche Frage, welche Rolle Parlamente bei der Europäischen Integration spielen, ist ohnehin ein Dauerthema (etwa Ungarn 1996, Italien 2000). All dies findet auch Niederschlag in den eben erwähnten Richtlinien zur interparlamentarischen Kooperation (2008) und sowie den in den Stockholmer Leitlinien niedergelegten Zielen der PPK-EU.¹⁶

Das Handlungsfeld der Konferenz geht allerdings auch über den europäischen Rahmen der eigenen Mitglieder hinaus. Bereits in den 1980er Jahren befasste man sich etwa mit der Unterstützung der Parlamente in Staaten, die demokratische Transformationsprozesse durchlaufen (beispielsweise auf dem Treffen in Portugal 1986). Noch mehr wurde dies zum Thema, als die dritte Demokratisierungswelle Osteuropa erfasste (Frankreich 1992). Über den europäischen Kontinent hinausgehend gab es ebenfalls entsprechende Aktivitäten. Um ein Beispiel zu nennen: Im Jahr 2000 gab es ein Treffen mit den Parlamentsspitzen der Mercosur-Staaten, einem südamerikanischen Wirtschaftsbündnis (Mercado Común del Sur / Gemeinsamer Markt des Südens), um die parlamentarische Dimension der Beziehungen zur EU zu besprechen.

Schon auf dem Treffen in Rom 1975 verständigte man sich auf das Ziel, Herausforderungen („Modernisierungsprobleme“) der parlamentarischen Demokratie zu thematisieren und studieren.¹⁷ Dazu gehört auch die gefährdete oder als unzureichend wahrgenommene Anerkennung und Wertschätzung parlamentarischer Institutionen in der Bevölkerung. Das Thema „Parlament und Öffentlichkeit“ wurde beispielsweise bereits 1976 diskutiert und auf die Gefahr eines wachsenden Abstands zwischen den Volksvertretungen und den Bürgerinnen und Bürgern hingewiesen, wobei eine Ursache zunächst in der schwer verständlichen modernen Gesetzessprache ausgemacht wurde.

¹⁶ Diese umfassen die „Förderung von [...] gemeinsamen Aktionen, auch in Bezug auf die Formen und Instrumente der interparlamentarischen Zusammenarbeit“ sowie die „Beaufsichtigung der Koordination interparlamentarischer Aktivitäten in der EU“ (Art. 2, Stockholm-Richtlinien (2010), Artikel 2, Absatz 2).

¹⁷ Siehe Klaus Pöhle, a.a.O. (Fn. 3), S. 90.

Über die Jahre hinweg gelangten vielfältige Herausforderungen auf den Beratungstisch – vom Verhältnis parlamentarischer Untersuchungsausschüsse zur Justiz (Belgien 1990) bis zum Einfluss der Medien auf parlamentarische Prozesse (Polen 2012). Ebenso fanden heute intensiv diskutierte Fragen frühzeitig Niederschlag in den Besprechungen; etwa inwiefern Parlamente ein sozialstrukturelles Spiegelbild der Gesellschaft sein sollen (Niederlande 1994), wie gesellschaftliche Beschleunigungsprozesse die Reaktionsgeschwindigkeiten von Politik, Medien und Wirtschaft divergieren lassen und damit Parlamente unter Druck setzen (Portugal 1999) oder wie die politische Teilhabe von Frauen gestärkt werden kann (Portugal 2008).¹⁸ Eine große Rolle spielten zudem die Folgen technologischen Wandels: Welche Herausforderungen moderne Informations- und Kommunikationsmedien mit sich bringen, wurde bereits Ende der 1990er Jahre beraten (Portugal 1999). Das Thema Desinformationen wurde wiederholt im Kontext der Debatte um demokratische Resilienz aufgegriffen (Dänemark 2006, Österreich 2019) und die digitale Transformation der politischen Öffentlichkeit als Gefahr und Chance für parlamentarische Demokratie erörtert (Deutschland 2021).

Ein dem Kerngehalt parlamentarischer Vertretungen entspringendes Standardthema der PPK-EU stellt schließlich die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive dar. Gerade aufgrund des Mehrebenencharakters europäischer Politik spielte es von Anfang an eine Rolle: Denn wenn mehr und mehr Probleme jenseits der Nationalstaaten durch Regierungsvertreter verhandelt werden, die erzielten Verhandlungsergebnisse national aber nur schwerlich aufgeschnürt werden können, besitzen Parlamente im Mehrebenenprozess der Politik substantielle Nachteile. Zu bedenken ist dabei außerdem, dass die Parlamentsspitzen zusammenskommen, die in der Regel von der Rollenorientierung¹⁹ geprägt bzw. mit der Rollenerwartung konfrontiert werden, das institutionelle Eigeninteresse der Parlamente zu vertreten. Letzteres ist bei ihnen folglich besser aufgehoben als bei den Führungsgruppen der Regierungsfractionen, die in parlamentarischen Demokratien funktionslogisch und im Auge der Wählerschaft in einem Boot mit der von ihnen gestützten Regierung sitzen.²⁰

Unter diesem Vorzeichen waren die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative denn auch Gegenstand auf etlichen frühen Konferenzen (etwa Deutschland 1976, Niederlande 1978), wobei die hier angesprochenen Themenbereiche – parlamentarische Kontrolle, Entwicklung der EG/EU, Anerkennung der Bevölkerung – letztlich ineinandergreifen: Bereits auf dem Treffen in Bonn 1976 wurde beispielsweise betont, dass ein Gleichgewicht zwischen Regierungen und Parlamenten wichtig ist, um die Bürgerinnen und Bürger am Aufbau der EG/EU teilhaben zu lassen. Konkret diskutiert wurden in den Folgejahren unter anderem die Kontrollfunktion der Parlamente in der Außenpolitik (Spanien 1989) und mit Blick auf die Nachrichtendienste (Belgien 2011), die Entwicklung parlamentarischer Kontrolle nach dem Vertrag von Maastricht (Großbritannien 1995) oder die Rolle der Parlamente in Zeiten des coronabedingten Gesundheitsnotstands (Slowenien 2022).

¹⁸ Entsprechenden innerparlamentarischen Wandlungsprozessen Rechnung tragend, fand in Spanien 2024 zum ersten Mal ein Treffen der Parlamentspräsidentinnen zum Thema ‚female leadership‘ im Rahmen der PPK-EU statt.

¹⁹ Cristina Fasone verwies schon auf Probleme, die aufgrund der unterschiedlichen Stellung der einzelnen Parlamentspräsidenten in ihren Herkunftsparlamenten entstehen, so dass ihr Handlungsspielraum sehr verschieden ausgestaltet ist. Vgl. dies., Ruling the (Dis-)Order of Interparliamentary Cooperation? The EU Speakers' Conference, in: Nicola Lupo / dies. (Hrsg.), Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution, Oxford / Portland 2016, S. 269 – 289, S. 274.

²⁰ Vgl. auch Klaus Pöhle, a.a.O. (Fn. 3), S. 91.

Organisatorische Festigung und Themenvielfalt der Präsidentenkonferenz

Obwohl hier nur wenige Facetten der organisatorischen Entwicklung der PPK-EU angesprochen wurden, so zeigt sich doch: Die Konferenz hat über die Zeit an organisatorischer Festigkeit und institutionellem Wert gewonnen – und insofern eine im Auge der Öffentlichkeit wohl weitgehend unbemerkte Entwicklung der Institutionalisierung genommen. Dies zeigt sich exemplarisch bei der Veröffentlichung von Programmen und Schlusskommuniqués, der Breite der Diskussionsthemen (die aktuelle und konfliktbehaftete Materien einschließen) sowie bei der institutionellen Selbstreflexion, die die Vertiefung parlamentarischer Zusammenarbeit in der EU und darüber hinaus betrifft.

Diese Entwicklung sollte einerseits nicht überbewertet werden, denn die PPK-EU ist im Institutionensystem der Europäischen Union im engen Sinne nicht entscheidungsrelevant, d.h. kein mitentscheidender Akteur. Andererseits ist sie als Versuch, parlamentarische Institutionen angesichts vielfältiger Herausforderungen zur Geltung kommen zu lassen und zu stärken, nicht zu unterschätzen. Die Vernetzung von Informationsflüssen im europäischen Mehrebenensystem und die Möglichkeit, von- und miteinander zu lernen, sind in demokratischen Systemen, in denen politisches Handeln begründungspflichtig ist, keine belanglose Nebensache.

Autoren



Dr. Danny Schindler ist Direktor des Instituts für Parlamentarismusforschung.



Prof. Dr. Franziska Carstensen ist Gastprofessorin für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Parlamentarismusforschung.



Viktoria Hinze war Praktikantin am Institut für Parlamentarismusforschung.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2026.01

Herausgeber
iparl
Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



STIFTUNG
Eine Einrichtung der Wissenschaft &
Demokratie

