

Verfassungsorgane

Das Europäische Parlament – ein transnationales Repräsentationsorgan

Jelena von Achenbach

I. Thematischer Aufriss	863
II. Normbefund	869
III. Die Funktionen des Europäischen Parlaments	870
1. Grundlagen der Analyse und Argumentation	870
2. Repräsentation (Art. 10 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2 und 3 EUV)	872
3. Gesetzgebung (Art. 14 Abs. 1 EUV)	893
4. Haushaltsbefugnisse (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV)	903
5. Kontrollfunktionen, einschließlich Kreativefunktion (Art. 14 Abs. 1 S. 2, 3 EUV)	913
IV. Fazit	925
1. Die repräsentativ-demokratische Bedeutung des EP	925
2. Prägende Spannungslagen der Funktionsweise und Stellung des EP	925
3. Das Verhältnis von unionalem Demokratieprinzip und Organisationsverfassung	929

I. Thematischer Aufriss

Der Beitrag untersucht die Parlamentsfunktionen, die die supranationale Unionsverfassung prägen, einerseits in Zusammenschau mit den Vorschriften, die die konkreten Aufgaben des Europäischen Parlaments (EP) und seine Stellung in der Gewaltenordnung der Unionsorgane ausbuchstabieren, andererseits im Zusammenhang mit den verfassungsprinzipiellen Normen, wobei hier Art.10 EUV als horizontale Konkretisierung des Art.2 EUV im Vordergrund steht.¹

Das EP ist das erste Parlament „jenseits des Staates“ – jenseits staatlich verfasster Demokratien: Als weltweit einzige überstaatliche, mit echten gestalterischen Handlungsbefugnissen und Repräsentationsfunktion ausgestattete Institution, die direkt von Bürgerinnen und Bürgern gewählt wird, steht es für einen Quantensprung des – stets offen-unabgeschlossenen und keineswegs zwangsläufig zum Gelingen voranschreitenden – Experiments der Demokratie. Wie das EP heute als Organ der Union verfasst und mit Organrechten ausgestattet ist, ist das (Zwischen-)Ergebnis einer

1 Zur Konkretisierung des Art.2 EUV durch Art.10 EUV EuGH, Urteil v. 19.12.2019, Rs. C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113 Rn.64 – *Puppnick u.a./Kommission*; Urteil v. 19.12.2019, Rs. C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115 Rn.63 – *Junqueras Vies*.

langwährenden und unabgeschlossenen Verfassungsentwicklung, in der die Zukunftsaussichten weiter offen sind. Dabei ist die institutionelle Selbstbehauptung und -ermächtigung des EP in inkrementellen Aushandlungsprozessen mit Rat und Kommission für die Entwicklung der Gewaltenteilung in der Union („institutionelles Gleichgewicht“) ein wichtiger Faktor.² Das EP ist dabei von den Unionsorganen wohl der erfolgreichste Akteur, wenn es darum geht, das Macht- und Kompetenzgefüge innerhalb des politischen Systems der Union zu seinen Gunsten zu verschieben.³

Grundlage dafür war und ist sein demokratischer Anspruch, die Idee parlamentarischer Repräsentation auf europäischer Ebene zu verkörpern.⁴ In einem der weniger bekannten Aspekte seiner berühmten verfassungs-konstitutiven Entscheidung *van Gend & Loos* hat der Europäische Gerichtshof schon im Jahr 1963, als das Europäische Parlament noch Versammlung mitgliedstaatlicher Parlamentarier war, einen Zusammenhang zwischen der Rechtssubjektivität des Einzelnen in der Gemeinschaftsrechtsordnung und der institutionalisierten Beteiligung der Bürger der Mitgliedstaaten an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt der Gemeinschaft hergestellt: Die Staatsangehörigen der in der Gemeinschaft zusammenge-schlossenen Staaten seien dazu berufen, durch das Europäische Parlament zum Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen.⁵ Kurz nach der Einführung der Direktwahl im Jahr 1979 hat der EuGH dann die Beteiligung des EP an der Rechtsetzung der Gemeinschaft als Ausdruck eines grundlegenden demokratischen Prinzips gedeutet, nach dem die Völker der Mitgliedstaaten durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt der Europäischen Gemeinschaft beteiligt sind.⁶

Der Vertrag von Lissabon hat die Tradition vorheriger Vertragsreformen fortgeführt, die Stellung des Europäischen Parlaments zu stärken. Diese Verfassungsentwicklung der Union steht in vielen Aspekten dafür, dass die

2 Zur Figur des institutionellen Gleichgewichts Möllers, in diesem Band.

3 Politikwissenschaftlich zum institutionellen Wandel in Folge der Selbstorganisation der Organe eingehend *Adrienne Héritier*, *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford: Oxford University Press 2007.

4 S. *Héritier* (Fn. 3), 70 ff. Die institutionelle Selbstbehauptung des EP schlägt sich vor allem in den vielen interinstitutionellen Vereinbarungen nieder, mit denen die Unionsorgane ihr Zusammenwirken organisieren; dazu *Florian von Alemann*, *Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung*, Berlin: Springer 2006.

5 EuGH, Urteil v. 5.2.1963, Rs. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, S. 24 f. – *van Gend & Loos*.

6 EuGH, Urteil v. 29.10.1980, Rs. 138/79, ECLI:EU:C:1980:249 – *Roquette Frères*, und Rs. 139/79, ECLI:EU:C:1980:250, Rn. 33 bzw. 34 – *Maizena*; s. auch EuGH, Urteil v. 10.2.1983, Rs. 230/81, ECLI:EU:C:1983:32, Rn. 39 – *Luxemburg/Parlament*.

Demokratisierung der Europäischen Union über einen langen Zeitraum durchaus in der gewiss schrittweisen Annäherung an die Idee eines transnationalen Parlamentarismus gesucht wurde – darin aber, wie jedes politische System, nicht einer allgemeinen theoretischen Idealform entspricht, sondern auch institutionelle Eigenarten aufweist, die die normative Idee verfehlen. Art. 14 EUV legt seit Lissabon zum ersten Mal nieder, dass das Europäische Parlament – in seinen Ursprüngen bloß ein Konsultativorgan – gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig wird. Das früher sog. Mitentscheidungsverfahren, das Ausdruck dieser Gleichberechtigung ist, ist seither als *ordentliches Gesetzgebungsverfahren* das Normalverfahren der europäischen Gesetzgebung.

Ist also vom Werden und Sein des Europäischen Parlaments in der Form einer unzweideutigen Erfolgsgeschichte der parlamentarischen Idee zu sprechen? Wohl nicht – dafür spricht eine Reihe von Gründen. Das fängt schon damit an, dass zur neueren Geschichte der Union auch gehört, dass zwar einerseits die Rechte des EP ausgebaut und die interparlamentarische Zusammenarbeit gestärkt wurde, dass andererseits und teils synchron dazu aber auch breit von neuen – mitunter ganz außerhalb des Unionsverfassungsrechts liegenden – intergouvernementalen Formaten des Entscheidens und Handelns Gebrauch gemacht wurde und wird, gerade in Krisenzeiten.⁷ In der politikwissenschaftlichen Analyse ist von *new intergovernmentalism* die Rede.⁸

Hinzu kommt, dass Enttäuschungen – und Geringschätzung – einen bedeutsamen Aspekt der Erzählung(en) über das Europäische Parlament, seine Entwicklung und seine Praxis bilden. Das Europäische Parlament und die europäische Politik insgesamt generierten bei den letzten fünf Wahlen keine überzeugende Aktivierung der europäischen Gesellschaft – trotz der tiefgreifenden Bedeutung der europäischen Politik gerade in der Finanz- und Wirtschaftskrise der 2010er Jahre und im Umgang mit Migration. Dem Europäischen Parlament fehlt weiterhin eine durchschlagende Resonanz bei seiner Wählerschaft: nach einem Tiefstand von ca. 42 Prozent im Schnitt der Mitgliedsländer waren es auch bei den Wahlen

7 Zu den Effekten der Euro-Krise im institutionellen Gleichgewicht der Union, insbesondere mit Blick auf das EP Mark Dawson/Floris de Witte, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, MLR 76 (2013), 817–844 (828 ff., 832 ff.).

8 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, *The New Intergovernmentalism*, JCMS 53 (2014), 703–722; Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, *Something New. Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism*, JCMS 53 (2015), 731–736.

von 2019 und 2024 nur ungefähr 50 Prozent. In einzelnen Mitgliedstaaten gingen nur etwa 20 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahl des EP.⁹ Zudem ist das, was oft als „Europaskeptizismus“ bezeichnet wird, vielfach aber längst in anti-europäischen, nationalistischen Populismus übergegangen ist, in den vergangenen Wahlperioden auch in das EP eingezogen – mit nationalistischen, teilweise den EU-Austritt des jeweiligen Herkunftslands anstrebenden Abgeordneten.

Außerdem verweigern manche der verfassungsrechtlichen Akteure der europäischen Integration dem EP die Anerkennung als demokratische Repräsentation einer europäischen Bürgerschaft – so das Bundesverfassungsgericht. Das Gericht geht mit dem Lissabon-Urteil und auch den Urteilen zu den Mindestprozenthürden bei den Europawahlen weiter davon aus, dass die demokratische Repräsentation in den und durch die Mitgliedstaaten die tragende demokratische Grundlage der Europäischen Union bleibe, und dass dem EP demgegenüber nur eine ergänzende Rolle, eine Hilfsfunktion zukomme.¹⁰

Die Idee, dass das Versprechen einer europäischen repräsentativen Demokratie, das Art. 10 Abs. 1 EUV verkörpert, in einem transnationalen, europäischen Parlament als demokratischem Zentrum der Union zu suchen und weitergehend zu verwirklichen sei,¹¹ ist weder in der Wissenschaft noch in der europäischen Verfassungspolitik hegemonial. Im wissenschaftlichen Diskurs wird eine Demokratisierung der Union vermehrt in dem gesucht, was als *multilevel parliamentary field*,¹² *parliamentary network*,¹³ *Euro-national parliamentary system*,¹⁴ *Parlamentsverbund*,¹⁵ *Mehrebenenparla-*

9 Eine niedrige Wahlbeteiligung ist indes kein auf die Union allein bezogenes Phänomen; 2022 nahmen an den Wahlen zur französischen Nationalversammlung nur 47,5 % (erste Runde) bzw. 46,2 % (zweite Runde) der Wahlberechtigten teil.

10 BVerfGE 123, 267 (Rn. 271) – Lissabon.

11 In diesem Sinne Jelena von Achenbach, *Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union*, Berlin: Springer 2015.

12 Ben Crum/John E. Fossum, *The Multilevel Parliamentary Field*, EPSR 2 (2009), 249–271 (249).

13 Darstellung bei Crum/Fossum (Fn. 12), 257 ff.

14 Nicola Lupo/Cristina Fasone, *Introduction: Parliaments in the Composite European Constitution*, in: dies. (Hrsg.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, London: Hart 2016, 1–19.

15 Diesen Begriff verwenden Ingolf Pernice/Steffen Hindelang, *Potenziale europäischer Politik nach Lissabon*, EuZW 2010, 407–413 (408 ff.).

mentarismus¹⁶ oder *compounded representative polity*¹⁷ beschrieben wird.¹⁸ Funktionenteilung, horizontale Kooperation und Vernetzung der beiden in Art. 10 EUV in Bezug genommenen Stränge der parlamentarischen Repräsentation in der Union stehen damit im Fokus. Zudem haben die Lissabonner Reformen die Einbeziehung der nationalen Parlamente zum Bestand der demokratischen Grundsätze der Union aufgewertet: Nach Art. 12 EUV tragen die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei. Damit wird der von der Repräsentation des jeweiligen Staatsvolks durch das nationale Parlament ausgehende staatliche Strang der parlamentarischen Repräsentation in seiner verfassungsprinzipiellen Bedeutung ausgebaut.¹⁹

Auf einer theoretischen Ebene steht das Konzept der *demoi-cracy*²⁰ für die Idee einer nicht-zentrierten Demokratie in der Union: Hiernach leitet die EU ihre demokratische Legitimation von der Demokratie in den Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit der dort verfassten politischen Subjekte ab – und nicht von einem unitarischen, geeinten demokratischen Subjekt: „*a demoicracy prism starts with our individual embeddedness in national communities as separate demoi and with the primacy of the state*“²¹. Das Konzept wird als dritter Weg zwischen national geschlossenen und supranationalen Versionen der Demokratie mit einem unitarischen *demos* verstanden.²²

Vor diesem Hintergrund ambivalenter institutioneller Entwicklungen und wissenschaftlicher Uneinigkeit über die demokratische Bedeutung des EP ist die kritisch-rekonstruktive Analyse der Parlamentsfunktionen des

16 Mit diesem Begriff beschreibt *Andreas Maurer* den Ansatz, die EU durch die Stärkung sowohl des EP als auch der nationalen Parlamente zu demokratisieren, s. etwa *Andreas Maurer*, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos 2002.

17 *Arthur Benz*, *Compounded Representation in EU Multi-Level Governance*, in: *Beate Kohler-Koch* (Hrsg.), *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press 2003, 82–110.

18 Für einen Überblick der theoretischen Konzeptionen *Annegret Eppler*, Vertikal und horizontal, bi- und multilateral. Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten, in: *Gabriele Abels/Annegret Eppler* (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus*, Baden-Baden: Nomos 2011, 295–315.

19 Dazu auch *Möllers*, in diesem Band, II.2.

20 *Kalyso Nicolaïdis*, *European Democracy and Its Crisis*, *JCMS* 51 (2013), 351–369; *Francis Cheneval/Frank Schimmelfennig*, *The Case for Demoicracy in the European Union*, *JCMS* 51 (2013), 334–350.

21 *Nicolaïdis* (Fn. 20), 352; *Cheneval/Schimmelfennig* (Fn. 20), 334.

22 *Nicolaïdis* (Fn. 20), 352.

EP, die der Beitrag unternimmt, dem Erkenntnisinteresse gewidmet, den gegenwärtigen Stand der nach Art. 10 Abs. 1 EUV verfassungsprinzipiell angeordneten repräsentativ-demokratischen Verfassung der Union in der Form, die diese im Europäischen Parlament annimmt, zu verstehen. Es geht darum, einen Deutungsvorschlag zum demokratischen Sinn und zu den demokratischen Limitationen des Europäischen Parlamentes zu entwickeln. Dazu zählt auch, die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Spannungslagen zu rekonstruieren, die die Funktionsweise und Stellung des Europäischen Parlaments in der unionalen Gewaltenordnung prägen, einschließlich der neueren Entwicklungen in dieser Hinsicht. Der hier unterbreitete Vorschlag ist, das Europäische Parlament als transnationales Repräsentationsorgan zu verstehen, dessen komplexe elektorale Verfasstheit und politische Praxis darauf gerichtet ist, die in den Mitgliedstaaten als getrennte Wählerschaften organisierten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger politisch zu einem grenzübergreifenden politischen Subjekt zu integrieren. Dabei zeigen sich manche Probleme der Verwirklichung der Parlamentsfunktionen, manches Zurückbleiben der Unionsverfassung und der entsprechenden politischen Praxis hinter den demokratischen Idealen.

All dies führt letztlich in einer allgemeineren Perspektive zu der Frage, wie sich das Demokratieprinzip der dualen demokratischen Repräsentation des Art. 10 Abs. 2 EUV und die Organisationsverfassung der Union zueinander verhalten: nämlich insbesondere im Hinblick darauf, inwieweit die Organisationsverfassung den unionseigenen repräsentativ-demokratischen Legitimationsstrang des Europäischen Parlaments tatsächlich als Grundlage europäischer Hoheitsgewalt operationalisiert. Dies eröffnet auch allgemeinere Überlegungen zur Bedeutung und „Gestaltungskraft“ des unionsverfassungsrechtlichen Demokratieprinzips nach Art. 10 Abs. 1, 2 EUV.

Die Untersuchung geht dem mit diesen Fragen formulierten Erkenntnisinteresse nach und untersucht das Europäische Parlament dazu in den folgenden Schritten: Zunächst wird der Befund an Normen aufgearbeitet, die die Funktionen und Stellung des EP im Gewaltengefüge der Union prägen (II.). Vor diesem Hintergrund beleuchtet der Beitrag im Anschluss an den Normtext des Art. 14 Abs. 1 EUV die zentralen Funktionen des EP, die an die hergebrachten Parlamentsfunktionen anschließen: Repräsentation (III.1.), Gesetzgebung (III.2.), Haushalt (III.3.) und politische Kontrolle, einschließlich der Kurations-/Wahlfunktion des EP (III.4.). Das Fazit synthetisiert die Erträge der Untersuchung und reflektiert auf dieser Basis die voranstehend formulierten Leitfragen (IV.).

II. Normbefund

Wahl, Stellung, Funktionen und Funktionsweise des Europäischen Parlaments als Organ der Europäischen Union werden durch ein komplexes, mehrere Rechtsebenen einschließendes Normgewebe bestimmt. Dieser Zusammenhang verschiedener Ebenen leistet eine Konkretisierung der demokratieprinzipiellen Bestimmungen des EUV durch die institutionelle Ausgestaltung des EP als Unionsorgan, insbesondere durch die Regelung seiner Verfahrensweisen. Art. 10 EUV beschreibt – damit Art. 2 EUV in Bezug auf die Demokratie konkretisierend – als Teil des unionsverfassungsrechtlichen Prinzips der dualen demokratischen Legitimation das Europäische Parlament als unmittelbare Vertretung der Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene und stellt dies der Vertretung der Mitgliedstaaten durch den Rat gegenüber.

Art. 14 EUV weist dem Europäischen Parlament seine Stellung und Funktion im politischen System der EU zu. Das EP ist danach Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und bildet gemeinsam mit dem Rat den Gesetzgeber der Union; es übt die Haushaltsbefugnisse aus und nimmt Kontroll- und Beratungsfunktionen in der Gewaltenteilung der EU wahr. Es wählt, im Zusammenwirken mit anderen Organen, die Spitze der Kommission. Für die vorliegende Untersuchung des Europäischen Parlaments liefert Art. 14 EUV zugleich den Ausgangspunkt und die Struktur, indem er klassische Parlamentsfunktionen aufgreift: die Repräsentationsfunktion, indem er in Art. 14 Abs. 2 EUV dem EP die Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zuschreibt, dazu die Funktionen der Gesetzgebung und der politischen Kontrolle, die Verantwortlichkeitsbeziehungen zu anderen Verfassungsorganen der Union betrifft, wozu die Wahl des Kommissionspräsidenten zählt, die Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV in Bezug nimmt. Diese Funktionen prägen das Unionsverfassungsrecht nicht einheitlich, da die Zuordnung der Funktionen und das Gewaltengefüge der Union vielfach politikbereichsspezifisch ausgeprägt sind. Die hier benannten Parlamentsfunktionen sind aber konstitutive Bestandteile der supranationalen Organisationsverfassung: Das erweist sich an der Gesetzgebung durch EP und Rat als Co-Gesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, an der Wahl der Kommission und am Unionshaushalt, dessen allgemeine Reichweite grundsätzlich nur durch die punktuelle Sonderregelung des Art. 41 Abs. 2 EUV beschränkt wird.

Weitere Aspekte der primärrechtlichen Verfassung des Europäischen Parlaments enthalten Art. 223–234 AEUV: Dies betrifft die Wahl, Organ-

rechte, auch im Verhältnis zu anderen Unionsorganen, Beratungs- und Beschlussprinzipien und die Selbstorganisation des Europäischen Parlaments. Die gesetzgebende Gewalt der Union, an der das EP grundsätzlich als Co-Gesetzgeber teilhat, wird durch Art. 289, 294 AEUV als Verfahrensordnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sowie durch die in den einzelnen Politikbereichen geltenden Regelungen besonderer Gesetzgebungsverfahren prozedural verfasst.

Zudem sehen die Verträge konkretisierende Rechtsetzung vor: Erstens ist das Wahlrecht näher auszugestalten und zu operationalisieren, nämlich in der Form der zahlenmäßigen Bestimmung der zu wählenden nationalen Kontingente von Abgeordneten durch Beschluss des Europäischen Rates nach Art. 14 Abs. 2 EUV und der – bislang unvollständig bleibenden – Regelung eines einheitlichen Wahlverfahrens durch Gesetzgebung des Rates auf Initiative und mit Zustimmung des EP nach Art. 223 Abs. 1 EUV. Letztere Bestimmungen bedürfen der mitgliedstaatlichen Ratifikation und haben damit ebenfalls primärrechtlichen Rang. Zweitens wird der Status der Abgeordneten durch Gesetzgebung des EP nach Art. 223 Abs. 2 AEUV geregelt. Sie ergänzt die in Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union niedergelegten Bestimmungen über die Immunität der Abgeordneten.

III. Die Funktionen des Europäischen Parlaments

1. Grundlagen der Analyse und Argumentation

Die rechtliche Einrichtung des Europäischen Parlamentes als *Organ* der Union (deutsche Sprachfassung des Art. 13 EUV) trifft auf einen im deutschen Verfassungsrechtsdenkens etablierten Organbegriff, der politische Akteure und Einrichtungen als Grundlage der Aufgaben- und Kompetenz-zuschreibung funktionsbezogen als geschlossene Willens- und Handlungseinheit, als einheitlicher Funktionsträger konzeptualisiert.²³ Dies darf jedoch nicht verdecken, dass es sich beim Europäischen Parlament – wie bei Parlamenten allgemein – nicht um eine geschlossene Einheit, sondern um einen in vielerlei Hinsicht komplexen Akteur und wissenschaftlichen

23 Zur Problematik des Organbegriffs grundlegend *Christian Neumeier*, Kompetenzen, Tübingen: Mohr Siebeck 2022, 279 ff.

Gegenstand handelt.²⁴ Um der Komplexität versuchsweise das Abbild einer ungeordneten Aufzählung einzelner Aspekte zu geben: Es ist eine Institution mit einer langen Geschichte und Entwicklung, einer vielschichtigen inneren Organisationsstruktur, einer Vielzahl oft konflikthafter interinstitutioneller Beziehungen im Kontext dynamischer politischer Integration, eine Institution mit institutionellen Eigeninteressen im Zusammenwirken und in Konkurrenz zu anderen politischen Akteuren. Recht und Praxis des EP sind von vielfach politikbereichsspezifisch differenzierten verfassungsrechtlichen Grundlagen, aber auch von weiträumig selbstorganisierten Praktiken und Verfahrensregeln geprägt, dazu von einem demokratischen Geltungsanspruch und zugleich von praktischen Erfordernissen des hoheitlichen Handelns der Union. Es handelt sich beim EP um die Ansammlung von eigensinnigen politischen Akteuren, die individuell und kollektiv handeln, die in mehr oder weniger wechselhafte Mehrheiten und Minderheiten aufgespalten sind, usw.

Eine politische Institution wie das Europäische Parlament „insgesamt“ zu verstehen und zu erklären, ist damit eine herausfordernde Aufgabe; sie kann im verfassungsdynamischen Kontext der Europäischen Union zudem immer nur vorläufig bearbeitet werden. Vor diesem Hintergrund zielt die im Folgenden entwickelte Analyse der verfassungsrechtlichen Funktionen des Europäischen Parlaments darauf, den verfassungsprinzipiellen demokratischen Geltungsanspruch, den Art. 2 und Art. 10 EUV erheben, ernst zu nehmen. Sie betrachtet Recht und Praxis des Europäischen Parlaments dementsprechend systematisierend und kontextualisierend in der normativen Perspektive ihrer demokratischen Bedeutung, ihres demokratischen Sinngehalts.

Um die demokratische Leistungsfähigkeit, aber ebenso auch die demokratischen Limitationen des Europäischen Parlaments in der Organisationsverfassung der Union zu erschließen, beruht der Beitrag dabei auf einem normativ-theoretischen Verständnis von Demokratie und Parlamentarismus als Phänomen rechtlicher Institutionen und Verfahren einer gleichheitsgerecht-freiheitlichen kollektiven Willensbildung, das auf rechtspositivistischen und pluralistischen Demokratietheorien basiert, insbeson-

24 Dazu schon *Jelena von Achenbach*, Die Organisationsverfassung im Mehrebenensystem, in: Julian Krüper/Arne Pilniok (Hrsg.), Organisationsverfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 2019, 121–137 (136); *Neumeier* (Fn. 23), 279 ff.

dere und grundlegend auf *Hans Kelsens* Demokratietheorie.²⁵ Zugleich nutzt der Beitrag als normativ-kritische Ressource vergleichend fundierte Verfassungstheorie und Verfassungstraditionen des Parlamentarismus und der Parlamentsfunktionen im Zusammenhang der demokratischen Gewaltenordnung.²⁶

Der Beitrag soll also eine dogmatische Systematisierung von Recht und Praxis des EP in verfassungsrechtlichen Konzepten und Begriffen leisten, die er anhand der verfassungsrechtlichen Funktionen gliedert. Die normative Perspektive auf das Europäische Parlament, die der Beitrag entfaltet, der Deutungsvorschlag zu dessen demokratischer Kapazität und die Kritik der demokratischen Defizite, sind wesentlich auf einer verfassungstheoretischen Ebene zu verorten.

2. Repräsentation (Art. 10 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2 und 3 EUV)

a) Grundfragen

Es zählt zu den Grundsatzfragen des Parlamentarismus auf Unionsebene, welches kollektive Subjekt durch das EP politisch handelt. Grundsätzlich konkurrieren zwei Ansätze in dieser Frage miteinander: einerseits werden die Völker der Mitgliedstaaten, andererseits aber die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in ihrer Gesamtheit als Repräsentationssubjekt des EP vorgestellt. Dient das Europäische Parlament also dazu, in seiner Willensbildung die politische Artikulation der Mitgliedstaaten und deren jeweilige Interessen zu ermöglichen, oder ist sein Handeln vielmehr einem transnationalen, europäischen Subjekt zuzurechnen?²⁷ Art. 10 Abs. 2, 14 Abs. 2 EUV besagen zwar ausdrücklich, dass das EP sich aus *Vertretern der Uni-*

25 *Hans Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie (2. Aufl. 1929), abgedruckt in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), *Hans Kelsen. Verteidigung der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, 149–229 (162 ff.); zu pluralistischer Demokratietheorie näher auch *Jeremy Waldron*, *Law and Disagreement*, Oxford: Oxford University Press 1999, 7, 10 und 23. Zu den theoretischen Grundlagen der Perspektive auf das EP, die der vorliegende Beitrag entfaltet, näher *von Achenbach*, *Demokratische Gesetzgebung* (Fn. 11), 327 ff.

26 Insb. *Christoph Möllers*, *Gewaltengliederung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, *ders.* auch in diesem Band; zudem *Florian Meinel*, *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems*, Tübingen: Mohr Siebeck 2019.

27 S. einerseits *Jürgen Habermas*, *Citizen and State Equality in a Supranational Political Community*, JCMS 55 (2017), 171–182; andererseits *Jelena von Achenbach*, *The European Parliament as a Forum of National Interest?*, JCMS 55 (2017), 193–202.

onsbürgerinnen und Unionsbürger zusammensetzt. Nach dem Vertrag von Nizza galt hingegen noch: „Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten.“ (Art. 189 EGV). Der Vertrag von Lissabon hat also die unionsverfassungsrechtliche Beschreibung des EP deutlich verändert. Indem Art. 10 EUV eine auf die Unionsbürgerschaft, nicht auf die Mitgliedstaaten bezogene Repräsentativfunktion des EP vorsieht, verweist er auf ein originär europäisches, grenzübergreifendes politisches Subjekt der Union, das als Träger der Unionsgewalt neben den Mitgliedstaaten steht.²⁸ Aber dies hat der Auseinandersetzung um die Repräsentationsfunktion des EP kein Ende bereitet. Die Frage des Repräsentationssubjekts des EP ist weiterhin umstritten.²⁹

Die Rekonstruktion der Repräsentationsfunktion des EP als verfassungsrechtlich eingesetzter und ausgestalteter Institution (*constituted power*) ist dabei vielfach darauf bezogen, welchem Subjekt die *constituent power* der Union zugerechnet wird, also auf die Annahme, welches politische Subjekt die Union und ihre Verfassung „trage“. Eine, wenn nicht die zentrale Verfassungsfrage der Europäischen Union spiegelt sich damit in der Diskussion um das EP. Das zeigt sich prominent darin, wie das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass das EP trotz Art. 10 und Art. 14 EUV weiterhin nicht die europäische Bürgerschaft, sondern die Völker der Mitgliedstaaten repräsentiere.³⁰ Das Gericht führt dafür unter anderem an, dass es keine europäische Bürgerschaft als souveränes Volk einer europäischen Verfassung, sondern allein die Mitgliedstaaten als politischen Träger der Union gebe.³¹ Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil bekanntlich bestimmte politische Entscheidungen als „wesentliche Bereiche demokratischer Gestaltung“ ausgewiesen, für die besonderer Weise „kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse“ erforderlich seien – und die deswegen den Mitgliedstaaten als Zuständigkeiten erhalten bleiben müssten. Die Politik bleibe „an nationalstaatliche, sprachliche, historische

28 Zur dualen Struktur der konstituierenden Gewalt der Union Markus Patberg, *Constituent Power in the EU*, Oxford: Oxford Constitutional Theory 2020, insb. Ch. 8.

29 Zu dieser Debatte auch eingehend Möllers, in diesem Band, III.1.

30 BVerfGE 123, 267 (Rn. 280 ff.) – *Lissabon*; BVerfGE 129, 300 (Rn. 81) – *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG*.

31 BVerfGE 123, 267 (Rn. 280): „kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“; ebd. (Rn. 281): „Auch in der Ausgestaltung des Vertrags von Lissabon erwächst aus den Zuständigkeiten der Europäischen Union keine eigenständige Volkssouveränität der Gesamtheit der Unionsbürger“.

und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen“.³² Auch dies wendet sich mehr oder weniger direkt dagegen, das EP als transnationales Repräsentativorgan einer europäischen Bürgerschaft zu verstehen. Schon hierin wird deutlich, dass es in der Frage nach der demokratischen Funktion des EP letztlich ganz grundsätzlich darum geht, inwieweit Demokratie wesentlich als Rechtsphänomen zu denken ist, das vermittels egalitär-freiheitlich verfasster Institutionen, Verfahren und Rechte funktioniert, oder ob sie notwendig auf einer vorrechtlichen Einheit des politischen Subjekts beruht – insbesondere auf einer soziokulturellen Homogenität und kollektiven Identität, die der Unionsbürgerschaft fehle.³³

b) Rechtliche Grundlagen

aa) Degressive Proportionalität und weiteres Rechtsregime von Europawahlen

Es ist nun keinesfalls zwingend, die Antwort auf die Frage nach dem Repräsentationssubjekt des EP primär in Erwägungen zum Verfassungssubjekt der Union zu suchen, die von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung und politischen Praxis des EP und seines institutionellen Umfelds abgelöst und eher verfassungspolitisch geprägt sind. Auch das Bundesverfassungsgericht führt neben den vorgenannten Ausführungen die Verfasstheit des EP an, indem es auf eine fehlende Erfolgswertgleichheit der Wahl verweist, die das Prinzip der degressiven Proportionalität (Art. 14 Abs. 2 EUV) begründe.³⁴ Diese Deutung des Prinzips der degressiven Proportionalität ergibt jedoch kein vollständiges Bild davon, wie das Rechtsregime der Zusammensetzung und Wahl des EP das Repräsentationssubjekt des EP verfasst. Hierzu zählt nicht allein, wie Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV die Repräsentativfunktion des EP mit dem Prinzip der degressiv proportionalen Zumessung mitgliedstaatlicher Abgeordnetenkontingente strukturiert, denn neben Art. 14 Abs. 2 EUV regelt eine Kaskade europäischer und mitgliedstaatlicher Normen das Funktionieren von Europawahlen.³⁵ Hinzu kommt, dass die Repräsentativfunktion des EP durch die Selbstorganisation des Parlaments und dessen

32 BVerfGE 123, 267 (Rn. 251, s. auch Rn. 249).

33 Hierzu *Felix Hanschmann*, Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft, Berlin: Springer 2008.

34 BVerfGE 123, 267 (Rn. 282 ff.).

35 Hierzu schon *von Achenbach*, The European Parliament (Fn. 27), 193.

Praxis der parlamentarischen Willensbildung geprägt ist (dazu näher unten c).

Ausgehend von dem allgemeinsten Grundsatz, dass das EP die Vertretung der EU-Bürger ist (Art. 10 EUV), wird das Wahlrecht für Europawahlen durch eine Vielzahl von Vertragsbestimmungen, EU-Rechtsvorschriften und nationalen Gesetzen ausgestaltet und operationalisiert. Dies bestimmt zugleich die repräsentative Funktion des EP. Die verfassungsrechtlichen Zentralnormen enthält Art. 14 EUV: Er normiert die Zusammensetzung des EP (Abs. 2), insbesondere mit dem Grundsatz der degressiven Proportionalität, und benennt die Wahlrechtsgrundsätze (Abs. 3). Der Grundsatz der degressiven Proportionalität ist in sich selbst ein zusammengesetztes, vielschichtiges Rechtskonstrukt. Art. 14 Abs. 2 EUV sieht eine Höchstzahl von MdEP (752) vor und besagt, dass die Sitze nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität auf nationale Kontingente verteilt werden. Im Beschluss des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, der für die Wahlperiode 2019–2024 gilt, ist der normative Gehalt des Grundsatzes der degressiven Proportionalität wie folgt gefasst: Das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaats muss in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren, sodass jedes Mitglied des Europäischen Parlaments aus einem bevölkerungsreicheren Mitgliedstaat *mehr* Bürger vertritt als Abgeordnete aus einem bevölkerungsärmeren Mitgliedstaat, und umgekehrt, dass je bevölkerungsreicher ein Mitgliedstaat ist, desto höher sein zahlenmäßiger Anspruch auf Sitze im Europäischen Parlament ist.³⁶ Im Allgemeinen bedeutet dies, dass jeder Mitgliedstaat im Vergleich zu Mitgliedstaaten mit einer größeren Bevölkerung überrepräsentiert ist.

Die nationalen Kontingente werden zudem durch die Festlegung einer Mindest- (6) und einer Höchstzahl (96) von Sitzen pro Mitgliedstaat weiter definiert. Die genaue Anzahl der Abgeordneten für jeden Mitgliedstaat wird durch einen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt, für den Einstimmigkeit und die Zustimmung des EP erforderlich sind (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Die Spannbreite der Repräsentationsverhältnisse ist groß, indem sie vom bevölkerungsstärksten Mitgliedstaat Deutschland, dessen Sitzanspruch durch die Höchstzahl von 96 Sitzen gedeckelt ist, bis zu den kleinsten Mitgliedstaaten reicht, Malta und Luxemburg, deren Sitzanspruch durch die Mindestzahl von 6 Abgeordneten hochgehalten wird.

36 Beschluss (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Art. 1.

Hierin zeigt sich die zentrale und prägende Herausforderung der Gestaltung des institutionellen Systems der Union. Diese liegt darin, die Union in ihren Institutionen und Verfahren so zu verfassen, dass sie angesichts der ausgeprägten Unterschiede der Mitgliedstaaten in Größe und Stärke, die sich gerade auch als politische Machtverhältnisse ausprägen, „angemessene“ Formen und Gewichtungen politischer Repräsentanz und Teilhabe bereitstellt. Das bedeutet vor allem: Die Institutionen und Verfahren müssen für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sein, rational gerechtfertigt werden können und eine kollektive politische Handlungsfähigkeit gewährleisten. Die eminente politische Bedeutung der Sitzkontingentierung für das EP spiegelt sich nicht zuletzt darin wider, dass der Beschluss hierüber nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV dem Europäischen Rat zugewiesen ist, also den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, denen als Europäischer Rat eine allgemeine politische Leitfunktion in der Union zukommt, die aber grundsätzlich gerade *nicht* als gesetzgebendes Organ der Union handeln (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV). Zudem kommen Gesetze und Verordnungen der Mitgliedstaaten als Grundlage der Wahlen zum EP zur Anwendung.

Insgesamt ist das Wahlrecht zum EP deutlich stärker föderal geformt, als es etwa in der Bundesrepublik der Fall ist. Das ist natürlich eine Herausforderung und durchaus auch ein Problem für die demokratische Einheitsbildung in der EU. Deswegen setzen Reformvorhaben zum EP gerade daran an; das EP selbst schlägt seit längerem die Einführung von originär transnationalen Aspekten der Europawahlen vor (dazu unten bb). Dass die EP-Wahlen durch nationale Rechtsetzung geregelt werden, ist indes kein schlagendes Argument dagegen, dass das EP die Unionsbürgerschaft als grenzübergreifendes, europäisches Repräsentationssubjekt vertritt. Denn das Unionsrecht harmonisiert zentrale Aspekte der nationalen Wahlsysteme und -verfahren in struktureller Weise. Die dezentrale, mitgliedstaatliche Durchführung der EP-Wahlen ist daher letztlich ein Anwendungsfall des exekutivföderalen Ansatzes, der die Exekutivfunktion der EU grundsätzlich kennzeichnet, indem der Vollzug des Unionsrechts in der Verantwortung und auch näheren rechtlichen Ausgestaltung der Mitgliedstaaten liegt.³⁷

Es gelten dabei unionsrechtliche Vorgaben, die den Charakter der EP-Wahlen und die Konstitution des EP systemisch-strukturell prägen: So macht das EU-Recht das Amt eines Europaabgeordneten unvereinbar mit dem eines Mitglieds einer nationalen Regierung oder eines Parlaments (Art. 6 Beschluss 2002/772). Die MdEP werden damit als emanzipiert

37 Dann, in diesem Band.

und losgelöst von nationalen Politiken und Interessen konzeptualisiert; die MdEP sollen sich als Vertreter der Unionsbürgerschaft europäisch orientieren. Zudem nehmen nach Art. 22 Abs. 2 AEUV Unionsbürger mit Wohnsitz in einem anderen als dem Mitgliedstaat ihrer Staatsangehörigkeit wie die Angehörigen des Wohnsitzstaates an den Wahlen des nationalen Mandatskontingents teil; die Abgeordneten eines nationalen Kontingents vertreten damit die in einem Mitgliedstaat ansässigen Unionsbürgerinnen und -bürger, nicht die Staatsangehörigen.

Das Kernelement des europäischen Wahlrechts, das die Mitgliedstaaten durch eigene Gesetzgebung operationalisieren, ist indes, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments in jedem Mitgliedstaat nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden (Art. 1 Beschluss 2002/772/EG, Euratom). Die nationalen Bestimmungen über das Wahlverfahren müssen den proportionalen Charakter des Wahlsystems beachten und dürfen die besonderen Gegebenheiten des Mitgliedstaates nur im Rahmen der Bestimmungen des Unionsrechts berücksichtigen (Art. 7). Das Unionsrecht lässt also kein Mehrheitswahlrecht („winner takes all“) zu, sondern verpflichtet zur Ausgestaltung als Verhältniswahlrecht. Dies ist ein zentraler Aspekt dessen, wie die Repräsentativfunktion des EP rechtlich geformt wird: Es erteilt einem Wahlrecht, das die Repräsentation der Wählerschaft auf der Basis der Stimmenmehrheit politisch vereinheitlicht, eine Absage. Das verpflichtend anzuwendende Verhältniswahlrecht zielt demgegenüber gerade darauf, den Wählerinnen und Wählern den politischen Ausdruck ihrer Heterogenität und der Uneinheitlichkeit ihrer Präferenzen zu ermöglichen. Verfassungsprinzipiell steht dahinter der Wert des Pluralismus, den Art. 2 EUV als grundlegend für die EU deklariert.

Auch auf Unionsebene wirft das Verhältniswahlrecht die Frage auf, wie mit einer potentiellen Vielzahl von Parteien umzugehen ist, die geringe Stimmenanteile erzielen: Das bringt die gleichheitsgerechte Abbildung des Wahlverhaltens und des daraus resultierenden Kräfteverhältnisses der Parteien bei der Sitzvergabe und die parlamentarische Mehrheitsbildung in ein Spannungsverhältnis. Erst eine Änderung des Direktwahlakts, die der Rat 2018 beschlossen hat, soll Sperrklauseln unionsrechtlich verpflichtend machen: Für die praktisch wichtigste Wahl mit Listen (möglich ist auch die Wahl mit übertragbaren Einzelstimmen) müssen danach die Mitgliedstaaten mit größeren Wahlkreisen (mehr als 35 Sitze) eine Mindestschwelle für

die Sitzvergabe vorsehen, die mindestens zwei und höchstens fünf Prozent beträgt.³⁸

Zum Anlass dieser Regelung zählt nicht zuletzt, dass das Bundesverfassungsgericht zuvor die Fünfprozenthürde und dann auch die nachfolgend vorgesehene Dreiprozenthürde im deutschen Europawahlgesetz für verfassungswidrig erklärt hatte.³⁹ Die Entscheidungen des Gerichts überhöhen nicht nur die Anforderungen für die Begründung von Sperrklauseln, sondern schätzen auch die Stellung des EP im politischen System der Union gering und räumen so der Handlungsfähigkeit des EP als Belang zu wenig Gewicht ein.⁴⁰ Eine gelingende Mehrheitsbildung und also auch der Schutz dieses Belangs ist unabhängig von einer parlamentarischen Regierungskonstitution für die Gesetzgebungsfunktion des EP und dessen Positionierung im dynamischen unionalen Gewaltengefüge ein zentraler Faktor. Dies zeigt sich etwa in der Investitur der Kommission (unten 5.a.aa) und rechtfertigt Mindesthürden für die proportionale Sitzvergabe, ohne dass eine konkrete Gefährdungslage zu fordern ist.

bb) Reform zur stärkeren Vereinheitlichung und Transnationalisierung der Europawahlen?

Über weitergehende Reformen des EP-Wahlrechts, die das Wahlverfahren europaweit stärker vereinheitlichen und überdies transnationale Wahlen einführen könnten, wird schon lange diskutiert.⁴¹ Das EP hat zuletzt 2022 und zuvor 2015 dahingehende Vorschläge unterbreitet.⁴² Der Vorschlag

38 Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments; zur Verfahrensgeschichte des Beschlusses European Parliament, Legislative Train Schedule, 04.2023, Reform of the Electoral Law of the EU, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/schedule>.

39 BVerfGE 129, 300 – *Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG*; 135, 259 – *Drei-Prozent-Sperrklausel Europawahl*; s. statt vieler *Christoph Schönberger*, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 67 (2012), 80–86.

40 So auch *Schönberger* (Fn. 39), 83 ff.

41 *Adrienne Héritier et al.*, European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, 189.

42 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses

von 2022 sieht die Ersetzung des Direktwahlakts durch eine Verordnung sowie eine Vergabe von 28 Mandaten in einem unionsweiten Wahlkreis vor. Das EP schlägt zudem Vorgaben zur Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Kandidatenaufstellung vor.⁴³ Dass der Rat sich über die Initiative des EP einigt, ist indes kurzfristig nicht absehbar. Das Grundproblem der Weiterentwicklung des Europawahlrechts und des Europäischen Parlaments ist die Blockademöglichkeit und -praxis von Mitgliedstaaten, die Art. 223 Abs. 1 AEUV eröffnet. Vor allem halten die nationalen Parteien an ihrer Machtposition in Bezug auf die Kandidatenaufstellung fest.⁴⁴ Nicht zuletzt deswegen wäre, wie auch vom EP vorgeschlagen, eine Vertragsänderung sinnvoll, die die strukturelle Blockade von Wahlrechtsreformen durch das Einstimmigkeitserfordernis im Rat durch Geltung eines (qualifizierten) Mehrheitsprinzips abbaut. Indes ist das aus denselben Gründen nicht absehbar. Allerdings ist die Weiterentwicklung der wahlrechtlichen Grundlagen und der Repräsentativfunktion des EP durchaus ein Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern; jedenfalls hat die Konferenz zur Zukunft Europas die Vereinheitlichung und Transnationalisierung des EP-Wahlrechts gefordert.⁴⁵

c) Politische Praxis

Welches ist das politische Subjekt, dem die Willensbildung und Entscheidungen des EP als kollektives Handeln zugerechnet werden können? Die Zurechnung der Willensbildung des EP zu einem kollektiven politischen Subjekt wird nicht allein durch das Unionsverfassungsrecht geformt, sondern letztlich erst dadurch, wie – auf der Grundlage des Rechtsregimes – die Willensbildung des EP funktioniert und strukturell geprägt ist. An dieser Stelle ist mithin der Blick auf die politische Praxis und damit auch

(76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)); European Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the Electoral Law of the European Union (2015/2035(INL)), Annex: Proposal for a Council Decision Adopting the Provisions Amending the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage.

43 Dazu *Thomas Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, *VerfBlog* (16.8.2022), mit Erwägungen zur unionsrechtlichen Rechtslage.

44 *Héritier* (Fn. 41), 188 f.

45 Konferenz zur Zukunft Europas, Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, 88.

eine disziplinübergreifende Öffnung der Analyse geboten. Die politikwissenschaftliche sowie soziologische Forschung, die das EP schon lange und methodisch divers als dynamische Institution beobachtet, ist in dieser Hinsicht sehr aufschlussreich. Die rechtswissenschaftliche Forschung zum Parlamentarismus auf europäischer Ebene muss hier interdisziplinär Schritt halten und die Einsichten und Streitstände der Nachbardisziplinen erschließen.

aa) Europawahlen als second-order Wahlen

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden dargelegt, wie die parlamentarische Entscheidungspraxis, basierend auf dem Verhalten der Wählerinnen und Wähler, die in den Mitgliedstaaten getrennt, gleichwohl aber europaweit eine gemeinsame politische Institution wählen, eine spezifische transnationale Qualität des politischen Subjekts der Union artikuliert. Das unterläuft zugleich den nach wie vor verbreiteten Ansatz, Europawahlen als „second-order“-Wahlen einzuordnen, als politisch nachgeordnete und bloß auf den nationalen politischen Raum bezogene „Nebenwahlen“. Dies wird seit der ersten Direktwahl des EP von Teilen des politikwissenschaftlichen Diskurses letztlich nahezu unverändert vertreten.⁴⁶ 1980 hatten die Mannheimer Politikwissenschaftler Reif und Schmitt die *second-order*-Perspektive als konzeptionellen Rahmen für die Wahlanalyse vorgeschlagen.⁴⁷ „*The „European“ elections are simultaneous national elections in each of the EC-member nations. Although these elections have no institutionally binding consequences on government or opposition policies at the national level, the crucial factor here is the existing political configuration – above all, the manner in which this connection is perceived by political parties.*“⁴⁸ Danach wählen die Wählerinnen und Wähler auch Europawahlen nach nationalen politischen Kriterien, orientieren sich an nationalen Parteiensystemen, Themen und politischen Diskursen. Diese Qualität als „Nebenwahlen“ zeichne vor allem aus, dass es „um weniger geht“ („*the less-at-stake dimension*“), was sich vor allem in geringerer Wahlbeteiligung, besserem Wahlerfolg von

46 S. etwa Simon Hix/Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, London: Bloomsbury 2022, 160 ff.

47 Karlheinz Reif/Hermann Schmitt, *Nine Second-Order Elections*, EJPR 8 (1980), 3–44.

48 Reif/Schmitt (Fn. 47), 8.

kleinen und neuen Parteien, und dem Misserfolg von regierenden Parteien ausdrücke.⁴⁹

Dabei hängt die von *Reif/Schmitt* formulierte Perspektive auf die Wahl des EP – was sie nur beiläufig erwähnen – mit ihrem normativ geprägten und zudem zeitgeschichtlich bezogenen Vorverständnis der europäischen Integration zusammen, nämlich damit, dass sie der damaligen Europäischen Gemeinschaft selbst einen abgeleiteten, sekundären Charakter („*clearly of second-order nature*“) zuschrieben.⁵⁰ Dementsprechend erscheint die *second-order*-Perspektive besonders plausibel und plausibilisierend für die Auffassung, dass die Union unhintergebar auf der nationalen Demokratie beruhe, deren über den Rat vermittelte Legitimation ein tragendes und prägendes Element der europäischen Union sei und bleiben solle, wie es etwa auch der Vorstellung der Union als *démocratie* zugrundeliegt.⁵¹

Andererseits ist hervorzuheben, dass die Autoren die *second-order*-Analyse ausdrücklich in einen Zusammenhang damit stellen, dass sie die *erste* Europawahl betrachten und damit eine neue, uneingeübte Wahlpraxis.⁵² Zudem verweisen sie auf die damalige geringe politische Rolle des EP („*very little real power*“⁵³). Trotz dieser kontextuellen Bedingtheit: Die *second-order*-Perspektive hat sich als Perspektive auf die Repräsentationsfunktion des EP von ihrem ursprünglichen Bezug auf den spezifischen zeitlichen und rechtlichen Kontext der frühen Europawahlen abgelöst. Soweit die *second-order*-Perspektive herangezogen wird, um die These einer fehlenden originären, auf die europäische Bürgerschaft bezogenen demokratischen Bedeutung des EP zu begründen, hat dies aber an Plausibilität eingebüßt, wie sich im Folgenden zeigt. Vor allem ist der Ansatz gegenständlich zu beschränkt: Die Repräsentationsfunktion des EP ist allein aus einer Analyse von Wahlergebnissen heraus nicht zu erschließen. Sie wird schließlich wesentlich durch die parlamentarische Praxis ausgeprägt. Zudem wird die *second-order*-Perspektive jedenfalls in einer normativen Ausrichtung dem Quantensprung nicht gerecht, den der Übergang zu einem direkt gewähl-

49 *Reif/Schmitt* (Fn. 47), 9 ff.

50 *Reif/Schmitt* (Fn. 47), 11.

51 *Nicolaïdis* (Fn. 20), 352; *Cheneval/Schimmelfennig* (Fn. 20), 334.

52 *Reif/Schmitt* (Fn. 47), 11.

53 *Reif/Schmitt* (Fn. 47), 12.

ten Parlament bedeutet, das zuvor eine parlamentarische Versammlung entsandter Parlamentarier der mitgliedstaatlichen Parlamente war.⁵⁴

bb) Elektorale Integration entlang des Links-Rechts-Spektrums

Schon als das Europäische Parlament noch parlamentarische Versammlung von nationalen Abgeordneten war, bildeten sich Gruppen, die auf geteilter politischer Programmatik und Ideologie basierten, nicht auf nationaler Zugehörigkeit: Sozialisten, Christdemokraten und Liberale.⁵⁵ Dies beruhte freilich nicht auf der Existenz originär europäischer Parteien, sondern auf den ideologisch-programmatischen Gemeinsamkeiten der *nationalen* Parteien. Bis heute bleiben die nationalen Parteien die Grundlage der Repräsentativfunktion des EP. Die europäischen Parteien sind Allianzen von nationalen Parteien.⁵⁶ Ein organisatorisch gegenüber den nationalen Parteien ganz eigenständiges europäisches Parteiensystem fehlt – das ist aber auch nicht zwingend erforderlich in einem föderativ geprägten politischen System. Es ist zudem nicht zuletzt auch auf die rechtliche Konfiguration der EP-Wahlen zurückzuführen.

Auch heute sieht die Geschäftsordnung des EP indes vor, dass die Abgeordneten Fraktionen bilden, und zwar nach ihrer politischen Zugehörigkeit, so wie in Art. 33 GO-EP 2023. Der Erwerb der Fraktionseigenschaft setzt voraus, dass eine unterscheidungsfähige gemeinsame politische Ausrichtung der Abgeordneten gegenüber dem Parlamentspräsidenten erklärt wird. Mit dieser rechtlichen Bestimmung der Fraktion werden die Abgeordneten des Europäischen Parlaments als Vertreter grenzübergreifender politischer Programmatiken und nicht als Vertreter nationaler Zugehörigkeit und nationaler Interessen begriffen. Eine Fraktion muss zudem Mitglieder umfassen, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden. Die Fraktionsbildung setzt damit bei politischen Gesichtspunkten an, nicht bei nationaler Zugehörigkeit. Dementsprechend bilden sich

54 Zur Bedeutung des Direktwahlakts als politischer Moment der europäischen Integration *Olivier Costa*, *The History of European Electoral Reform and the Electoral Act 1976*, Brüssel: European Parliamentary Research Service 2016.

55 *Herman Lelieveldt/Sebastiaan Princen*, *The Politics of the European Union*, 3. Aufl., Cambridge: Cambridge University Press 2016, 143.

56 S. Art. 3 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen.

die Fraktionen des EP nach europäischen „Parteifamilien“, die sich grundsätzlich auf dem klassischen politischen Rechts-Links-Spektrum abbilden lassen.⁵⁷ In Entsprechung dazu sind die Fraktionen auch im Sitzungssaal angeordnet.

Die Strukturierung der Parlamentsarbeit durch die politische Selbstorganisation der Abgeordneten in Fraktionen ist ein sichtbarer Aspekt und zentraler Faktor der grenzübergreifenden, transnationalen politischen Integration, die im EP stattfindet. Die europaweiten Wahlen bilden die Grundlage der grenzübergreifenden Fraktionsbildung im EP und prägen diese. Dies betrifft zum einen das Wahlsystem: Nach dem unionsrechtlich gewährleisteten Grundsatz der Verhältniswahl vertreten die in den Mitgliedstaaten jeweils gewählten Kontingente nicht allein die stärkste politische Kraft in den jeweiligen Wahlkreisen, wie es in einem Mehrheitswahlrecht der Fall wäre, sondern spiegeln vielmehr das Kräfteverhältnis der Parteien wider. Das eröffnet auf einem breiten politischen Spektrum den Zusammenschluss von Abgeordneten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten. Zum anderen aber finden Wahlen zum EP in einem politischen Raum statt, der auch in Abwesenheit eigenständiger europäischer Parteien und entsprechender transnationaler Wahlvorschläge (Listen) in einer spezifischen, historisch bedingten Weise grenzübergreifend von Ähnlichkeit geprägt ist, die die politische Integration der rechtlich getrennten Wählerschaften des EP zu einer europäischen Wählerschaft eröffnet. Dies beruht darauf, dass die mitgliedstaatlichen Wählerschaften sich in parallelen, anschlussfähigen parteipolitischen Richtungen artikulieren: nämlich wesentlich auf dem Links-Rechts-Spektrum, das funktionalistisch, nicht territorial und/oder kulturell geprägt ist. Zentrale Einsichten hierzu hat die wegweisende, quantitativ fundierte historische Studie *Caramanis* zur Herausbildung und Entwicklung der Parteisysteme in den europäischen Staaten etabliert.⁵⁸ Der politische Wettbewerb zu Europawahlen und das Wahlverhalten bringen, wie *Caramani* zeigt, strukturell gleichartige ideologischen Konfliktlinien, Parteiprogrammatiken und Themen zur Geltung, wie es in den mitgliedstaatlichen Wahlen der Fall ist. Das ist aber nicht Symptom dessen, dass die EP-Wahlen in ihrer politischen Substanz von der abgeleiteten und nachgeordneten

57 Herman Lelieveldt/Sebastiaan Princen, *The Politics of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press 2011, 141–164; Daniele Caramani, *The Europeanization of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, 97 ff., 116.

58 *Caramani* (Fn. 57).

Qualität von *second-order*-Wahlen geprägt, damit rein national bezogen wären und keine grenzübergreifende politische Dimension aufwiesen.

Es ist vielmehr Ausdruck einer gleichförmigen Prägung der politischen Meinungs- und Willensbildung in Europa, die eben auch in den Europawahlen zum Tragen kommt. Die europäische Integration selbst ist ein Faktor der elektoralen Integration, indem sie in alle Mitgliedstaaten hineinwirkt – in Form der rechtlichen Regulierung, aber auch durch geteilte Ereignisse und Entwicklungen, nicht zuletzt die vielfältigen Krisen der letzten Jahre. Die Union hat hier übergreifende parteiprogrammatische Reaktionsmuster hervorgerufen (pro-europäisch; EU-skeptisch; Konfliktlinie Integration vs. Souveränität). Diese sind auch im EP präsent, dabei aber nicht in einer schematischen Weise auf dem Links-Rechts-Schema abbildbar.⁵⁹

Es ist indes nicht erst die europäische Integration, die dazu beigetragen hat, dass die Mitgliedstaaten, die weiterhin von eigenen, verschiedenen politischen Kulturen geprägt sind, dennoch ein europäischer politischer Raum überwölbt: Die Mitgliedstaaten sind in der Ausbildung der politischen Spektren seit dem 19. Jahrhundert durch die gleichen Faktoren der technologischen, sozio-ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung geprägt, die zu vergleichbaren Grundprägungen und zur Herausbildung europaweit vergleichbarer Parteisysteme geführt haben. Europaweit haben nationale Einheitsbildung, industrielle und post-industrielle „Revolutionen“ und Säkularisierung die sozialen und gesellschaftlichen Strukturen verändert und geprägt. Dies spiegelt sich politisch wider: in der vielfach ähnlich und parallel verlaufenden, zum Teil überdies schon grenzübergreifend interagierenden Formation von gesellschaftlichen Bewegungen, politischen Ideen und Ideologien.⁶⁰ All das hat in den schrittweisen und nicht immer linearen Verläufen der Demokratisierung in den europäischen Staaten Parteisysteme hervorgebracht, die sich substantiell ähneln und von Gemeinsamkeiten geprägt sind: Europaweit weisen sie die typische Struktur des Links-Rechts-Spektrums auf, indem sie sozialistische, sozialdemokratische, liberale, konservative und christdemokratische Parteien, sowie, erst deutlich später hinzugekommen, grüne sowie zuletzt rechtspopulistisch-nationalistische Parteien, umfassen. Dem entspricht das Spektrum der EP-Frak-

59 Ben Crum, Party Groups and Ideological Cleavages in the European Parliament After the 2019 Elections, in: Sylvia Kritzing et al. (Hrsg.), *Assessing the 2019 European Parliament Elections*, London: Routledge 2020, 54–65.

60 Caramani (Fn. 57), 42 ff., 270 ff.

tionen.⁶¹ Europa, als untergliederte Einheit betrachtet, erweist sich dabei im Vergleich zu einigen seiner Mitgliedstaaten sogar als *weniger* binnendivers. Caramani kommt zu dem Schluss: „*Party system structures and party family ideologies [in Europe] are similar to a degree that, in a number of national contexts, has not hindered the emergence of stable democratic institutions and competition.*“⁶²

cc) Mehrheitsbildung durch die Fraktionen

Die Fraktionen sind der zentrale Faktor der parlamentarischen Mehrheitsbildung. Dies lässt sich im Abstimmungsverhalten der MdEPs nachweisen, das ein vielfach empirisch untersuchter Gegenstand ist: Hier ist die inhaltliche Orientierung der Abgeordneten gut zu beobachten, vor allem bei namentlichen Abstimmungen (*roll-call votes*), auf die sich die politikwissenschaftliche Forschung weitgehend stützt. Abgeordnete haben – in der Sprache der Delegationstheorie – konkurrierende Prinzipale, denen gegenüber sie verantwortlich sind, wenn auch in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlichen Sanktionen.⁶³ Dazu zählen die Fraktionen, die über den Zugang zu parlamentarischen Funktionen und Redezeiten bestimmen. Relevant ist daneben auch die nationale Partei, die über die Aufstellung als Listenbewerber für Europawahlen entscheidet – wobei die Nominierungsverfahren stark unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Wählerinnen und Wähler entscheiden über den Wahlerfolg der Parteien und die Mandatsvergabe; sie sind der zentrale demokratische Prinzipal, aber eben nicht der einzige.

Für den politischen Werdegang und den persönlichen sowie auf die politischen Präferenzen bezogenen Erfolg der Abgeordneten haben Partei und Fraktion die unmittelbarste Bedeutung. Für MdEPs, deren Partei der mitgliedstaatlichen Regierung angehört, ist dabei praktisch die Positionierung der Regierung im Rat bedeutsam. Diese kann auch für andere Abgeordnete aus dem betreffenden Land politisch relevant sein, insoweit die Regierung

61 Vgl. auch Caramani (Fn. 57), 292.

62 Caramani (Fn. 57), 291; dabei betont er, dass sich nach den analysierten Daten keine Regionen Europas identifizieren lassen, die von dem typischen europäischen Parteiensystem überdurchschnittlich abweichen.

63 Dazu bereits Thorsten Faas, To Defect or Not to Defect? National, Institutional and Party Group Pressures on MEPs and Their Consequences for Party Group Cohesion in the European Parliament, EJPR 42 (2003), 841–866.

in Anspruch nimmt, ein wie auch immer geartetes und bestimmtes „nationales Interesse“ zu vertreten.⁶⁴ Abgeordnete geraten im Fall, dass die Erwartungen ihrer Prinzipale an ihr Abstimmungsverhalten auseinanderfallen, in eine Konfliktlage; sie können nur eine Erwartung erfüllen. Praktisch könnten sich Abgeordnete also entweder daran orientieren, wie sich die nationale Partei bzw. die mitgliedstaatliche Regierung im Rat positioniert, oder aber einer davon abweichenden Linie ihrer Fraktion folgen. Mit Blick auf die Repräsentationsfunktion des EP wird damit die Frage virulent, ob sich die EP-Fraktion als Prinzipal gegenüber der nationalen Partei bzw. der nationalen Zugehörigkeit durchsetzt: ob das Handeln der Abgeordneten also europäisch-transnational oder aber national orientiert ist.

Abhängig sind die Abgeordneten natürlich von ihrer nationalen Partei, weil diese mit der Nominierung eine Gatekeeper-Funktion ausübt. Gleichwohl zeigen empirische Studien, dass die Fraktionen gegenüber den weitaus höchsten Bindungsgrad für das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten aufweisen.⁶⁵ In der historischen Entwicklung hat sich der Zusammenhalt der Fraktionen beim Stimmverhalten verbessert; die Bedeutung der nationalen Zugehörigkeit hat abgenommen.⁶⁶ Die nationale Zugehörigkeit sagt etwa 40 Prozent der individuellen Einstellungen der MdEP zu politischen Fragen der EU voraus; aber die Fraktionszugehörigkeit und ideologische Grundorientierung der MdEP erklären demgegenüber 60 Prozent der Varianz ihrer persönlichen Positionen.⁶⁷ Und überdies korrelieren 90 Prozent der Abstimmungsentscheidungen der MdEP mit ihrer Fraktionszugehörigkeit.⁶⁸ Es gilt, vor allem für die großen, historisch älteren Fraktionen, der Befund: *„coalitions form on the basis of ideology, not nationality“*.⁶⁹ Übrigens hatte, wie infolge des gesteigerten politischen Handlungsdrucks erwartbar, die Ausnahmesituation der Covid-19-Pandemie in der Willensbildung des Parlaments einheitsfördernde und disziplinierende Effekte: Sie

64 Vgl. zur Repräsentation eines nationalen Interesses *Habermas* (Fn. 27), 171.

65 S. zuletzt etwa *Stefano Braghiroli*, *The European Parliament Put to the Test by COVID-19*, JCES 30 (2021), 682–705 (699); *Tapio Raunio/Wolfgang Wagner*, *Party Politics or (Supra-)National Interest?*, *Foreign Policy Analysis* 16 (2020), 547–564.

66 *Crum* (Fn. 59), 55.

67 *Roger Scully/Simon Hix/David M. Farrell*, *National or European Parliamentarians?*, JCMS 50 (2012), 670–683.

68 *Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton*, *The European Parliament*, 8. Aufl., London: John Harper 2011, 122; s. auch *Braghiroli* (Fn. 65), 682; s. auch bereits *Amie Kreppel/George Tsebelis*, *Coalition Formation in the European Parliament*, *Comparative Political Studies* 32 (1999), 933–966.

69 *Kreppel/Tsebelis* (Fn. 68), 933.

steigerte die Kooperationsrate zwischen den größten Fraktionen, Christdemokraten und Sozialdemokraten, sowie auch die Fraktionsdisziplin dieser beiden Fraktionen, und zwar auch in nicht-pandemierelevanten Bereichen der legislativen Arbeit.⁷⁰ Der Effekt fiel bei den übrigen Gruppen schwächer aus, zu den politischen Rändern hin abnehmend.⁷¹

Der Einfluss und Bindungseffekt der nationalen Parteien ist insgesamt empirisch deutlich geringer als der der EP-Fraktionen, auch wenn spezifische Konstellationen nachweisbar sind, in denen der Einfluss der nationalen Parteien die Fraktionsdisziplin stört, indem er zu abweichendem Abstimmungsverhalten führt.⁷² Verschiedene Faktoren, die die Fraktionsbindung von Abgeordneten unterlaufen, werden genannt: Abgeordnete von nationalen Parteien, die euroskeptisch sind, die Kandidatenauswahl zentralisiert haben, ihre Abgeordneten stärker überwachen und in ihrem Land an der Regierung beteiligt sind, sind eher geneigt, von der Fraktion abweichend abzustimmen.⁷³ Solche Parteien haben ein größeres Interesse daran, das Stimmverhalten ihrer MdEPs zu beeinflussen, und verfügen auch über wirksamere Instrumente dazu.⁷⁴ Dabei ist die zeitliche Nähe von Wahlen, sowohl auf europäischer wie auf mitgliedstaatlicher Ebene ein Faktor, der die Bindungswirkung der EP-Fraktionen tendenziell verringert: Hier steigt die Bedeutung der nationalen Arena (Partei, Wählerschaft); das gilt, wegen der Nominierung durch die nationalen Parteien und des mitgliedstaatlichen Bezugsrahmens des Wahlwettbewerbs, auch im Zusammenhang mit Europawahlen.⁷⁵

dd) Exkurs: Euroskeptische Opposition im EP

Seit längerer Zeit ziehen „europaskeptische“ Parteien, die in Opposition zur europäischen Integration stehen, in das Europäische Parlament ein. Grund-

70 Nathalie Brack/Olivier Costa/Awenig Marié, *The European Parliament and Covid-19*, ZParl 2021, 844–859.

71 Brack/Costa/Marié (Fn. 70), 856 ff.

72 S. schon Faas (Fn. 63).

73 Faas (Fn. 63), 860.

74 Faas (Fn. 63), 860; s. auch Christel Koop/Christine Reh/Edoardo Bressanelli, *When Politics Prevails. Parties, Elections and Loyalty in the European Parliament*, EJPR 57 (2018), 563–586, zur Bedeutung des Verfahrens der Kandidatenaufstellung bzw. des Maßes von dessen Zentralisierung in der Partei.

75 Koop/Reh/Bressanelli (Fn. 74).

sätzliche Kritik bis hin zur Ablehnung der Europäischen Union in ihrer gegenwärtigen Form ist ein in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Stärke vertretenes, aber sie übergreifendes politisches Phänomen und Teil des transnationalen politischen Raums in der EU. Der Euroskeptizismus im EP bildet aber keine Einheitsfront: Abgeordnete euroskeptischer Parteien agieren im EP mit unterschiedlichen Rollenverständnissen, so dass sich vereinfachende Schlüsse auf die Auswirkungen ihrer Teilnahme an der parlamentarischen Willensbildung, wie etwa im Sinne zu unterbindender Obstruktion oder eines möglichst auszuschließenden Ausnutzens von institutionellen Ressourcen zum Kampf gegen die EU, verbieten.⁷⁶ Überdies verfolgen sie keine einheitliche politische Agenda: Zwar eint sie eine grundsätzlich kritische Haltung zur EU, aber in konkreten Politikfeldern, etwa im Bereich der Migration und ökonomischer Fragen, bestehen weite Divergenzen.⁷⁷ Hier kommt auch zum Tragen, dass die euroskeptischen MdEPs auf dem politischen Spektrum zwischen links und rechts gespalten sind. Das erschwert gemeinsames Handeln und begrenzt den politischen Einfluss der euroskeptischen Positionen.⁷⁸ Andererseits ist das EP mittlerweile politisch stärker fragmentiert. Die historisch dominante Koalition von Sozialdemokraten (S&D) und Christdemokraten (Europäische Volkspartei, EPP) verfügt nicht mehr über eine Mehrheit im EP, so dass es schwieriger geworden ist, stabile Mehrheiten zu bilden und zugleich die euroskeptischen Vertreter im EP bei der politischen Gestaltung außen vor zu halten.⁷⁹ Euroskeptische Positionen können dabei auch im EP den politischen Diskurs mitprägen und die Positionierung der politischen Mitte verschieben.

Die Präsenz von Anti-EU-Strömungen im EP ist jedoch mit Blick auf dessen Repräsentationsfunktion und die Demokratie auf EU-Ebene ohne weitere, hinzutretende Faktoren zunächst einmal kein Anlass für Untergangsszenarien und rechtliche Interventionen. Sie ist vielmehr Teil einer *weiten* Entfaltung von politischem Pluralismus, von Opposition auf europäischer Ebene, die eben nicht immer „systemaffirmativ“ und letztlich doch konsensfähig-kooptierbar auftreten muss. Das Geltendmachen von Kritik an der EU und von Belangen staatlicher Souveränität kann integraler Teil

76 Etwa *Nathalie Brack*, *Opposing Europe in the European Parliament*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017.

77 *Nathalie Brack*, *Towards a Unified Anti-Europe Narrative on the Right and Left?*, *Research & Politics* 7(2) (2020), 1–8.

78 *Mihail Chiru/Natasha Wunsch*, *Democratic Backsliding as a Catalyst for Polity-based Contestation?*, *JEEP* 30 (2021), 64–83.

79 *Brack*, *Towards a Unified Anti-Europe Narrative* (Fn. 77).

der politischen und rechtlichen Willensbildung über die und in der Union sein. Es ist dies ja längst auch in anderen Formen der Fall, wie mit der souveränistischen Rechtsprechung aus Karlsruhe. Die innerparlamentarische Streitigstellung des europäischen Projekts kann eine originär demokratische Bedeutung haben: „[T]he presence and strategies of Eurosceptic MEPs contribute to increase the EP's representativeness as an institution open to society in its diversity. [...] by participating in election [...], and entering the institution, they help integrate the most Eurosceptic segment of the population within the system and contribute to the plural and democratic nature of the institution, legitimizing thereby indirectly its deliberation. A majority of the Eurosceptics do not remain in an outsider position. [...] Complying with the rules and practices of the institution, they integrate with the system they criticize without being able to significantly influence the EU's decision-making on sensitive issues.“⁸⁰

Mit Anti-EU-Parteien im Parlament umzugehen, ist zuallererst eine politische Aufgabe: Es ist als Teil der Auseinandersetzung um die Entwicklung, Form, Finalität und Grenzen der europäischen Integration politisch zu adressieren. In der Praxis hat die Auseinandersetzung mit euroskeptischen MdEPs indes längst auch rechtliche Dimensionen: Generell wurden die individuellen Handlungsmöglichkeiten von MdEPs geschäftsordnungsrechtlich zunehmend eingeschränkt.⁸¹ Zudem aber wurde das Geschäftsordnungsrecht des EP in Reaktion auf das Agieren von anti-europäischen Abgeordneten geändert und eine Regel zur Verhinderung von Obstruktion eingeführt, die dem Präsidenten erlaubt, „einen übermäßigen Gebrauch von Anträgen, z.B. Bemerkungen zur Anwendung der Geschäftsordnung, Anträge zum Verfahren oder Erklärungen zur Abstimmung sowie Anträge auf gesonderte, getrennte oder namentliche Abstimmung, zu unterbinden, wenn diese Anträge oder Anfragen nach seiner Überzeugung offensichtlich anhaltend eine erhebliche Obstruktion der Verfahren im Parlament oder der Rechte der Mitglieder bezwecken sollen und bewirken würden“ (Art. 174 GO-EP 2023). Nicht zuletzt wurden der extrem-rechten Fraktion im EP (Identität & Demokratie, ID) Ämter, die ihr nach der bisherigen parlamentarischen Übung zugestanden hätten, nicht eingeräumt, nämlich Posten im Präsidium und Ausschussvorsitze.⁸²

80 Brack, Opposing Europe (Fn. 76), 184 f.

81 Brack, Opposing Europe (Fn. 76), 117 ff.

82 Brack, Opposing Europe (Fn. 76), 134.

Euroskeptische Akteure im EP in solchen Formen anzugehen, ist nicht unproblematisch. So könnte die Anti-Obstruktionsregel es dem Präsidium ermöglichen, Anträge auch inhaltsbezogen zurückzuweisen; sie schränkt zudem allgemein oppositionelles Handeln ein. Prohibitive Instrumente des Verfassungs- oder Geschäftsordnungsrechts und der parlamentarischen Praxis, die Vertreter von Anti-EU-Positionen marginalisieren oder ausschließen können, sind aber nicht nur missbrauchsanfällig. Werden sie eingesetzt, sanktioniert und exkludiert dies zugleich eine signifikante politische Strömung in der europäischen Bürgerschaft, die dadurch aber nicht einfach zum Verschwinden gebracht werden kann. Es kann eine Entfremdung vom politischen System verstärken und erlaubt den betroffenen politischen Akteuren zudem, für sich eine – politisch verwertbare – Opferrolle zu konstruieren. Es muss daher in der demokratischen Perspektive gegenüber einer robusten politischen Auseinandersetzung immer ein nachrangiges Mittel bleiben.

d) Deutungsvorschlag: Transnationale Repräsentation durch das EP

Das politische Subjekt der Union umfasst zugleich Einheitsbildung (Unionsbürgerschaft; vielleicht auch die europäische Gesellschaft nach Art. 2 EUV) und Fragmentierung (in einzelstaatliche politische Einheiten und deren – mitunter deutlich nationalistisch-antieuropäische – „Selbstbehauptung“). Unter diesen Bedingungen eine faire, inhaltlich offene, pluralistische Willensbildung zu ermöglichen, die von den Bürgerinnen und Bürgern als Form ihrer demokratischen Repräsentation „gelesen“ werden kann, ist die wesentliche Funktion der komplexen elektoralen Konstitution des EP, die auf der allgemeinsten Ebene durch Art. 14 Abs. 2 EUV rechtlich strukturiert wird, vor allem durch das Prinzip der degressiv proportionalen Zuteilung von Sitzen auf die Mitgliedstaaten. Es ist eine anspruchsvolle Aufgabe nicht erst für die politische Praxis, sondern auch schon für das Wahl- und Parlamentsrecht, das die Repräsentation des politischen Subjekts ermöglicht und organisiert. Der demokratische Gehalt von Europawahlen und der Tätigkeit des Europäischen Parlaments lassen sich aber nicht in einer abstrakten Deutung der rechtlichen Grundlagen oder der Wahlergebnisse, sondern erst in der Zusammenschau mit der Analyse der parlamentarischen Praxis rekonstruieren. Diese artikuliert mit der transnationalen Fraktionsbildung die grenzübergreifenden Gemeinsamkeiten der Parteiensysteme der Mitgliedstaaten. Dazu zählt zuletzt in zunehmendem

Maße auch die Vertretung von anti-europäischen, EU-skeptischen, nationalistischen Strömungen im EP. Dieses Phänomen beeinträchtigt die Repräsentationsfunktion des EP nicht, sondern ist Teil von dieser.

Dass die nationalen Parteien ausweislich von Fällen der Abweichung von der Fraktionslinie im Stimmverhalten ein wichtiger Bezug der MdEPs bleiben, so dass die nationale Zugehörigkeit sich als Faktor der Willensbildung des EP auswirkt, kann nicht überraschen: Es ist ein erwartbarer Effekt der Anbindung an nationale Prinzipale, die das Wahlrecht des EP begründet, indem es die Wahl nach mitgliedstaatlichen Listen und in mitgliedstaatlich abgegrenzten Wahlgebieten vorgibt. Das macht die nationalen Parteien und Wählerschaften zu Akteuren, die die Abgeordneten berücksichtigen *müssen*. Es wäre nicht rational, sich von der nominierenden nationalen Partei im politischen Agieren völlig unabhängig zu machen. Indem die MdEPs sich aber gleichwohl im Regelfall an der Fraktionslinie orientieren, bringen die Abgeordneten mit ihrem Stimmverhalten grundsätzlich eine grenzübergreifende, europäische Orientierung zum Ausdruck, die nicht territorial-national, sondern politisch-ideologisch geprägt ist. Europawahlen artikulieren damit die politische Meinungs- und Willensbildung, die in dem grenzübergreifenden Raum stattfindet, den die gewachsene gemeineuropäische Prägung der Parteiensysteme eröffneten.

Was ist nun vor diesem Hintergrund die Bedeutung des Prinzips der degressiven Proportionalität in Art. 14 Abs. 2 EUV? Anstelle der Deutung, dass dieses die Artikulation „nationaler Interessen“ ermöglichen soll, wie es *Jürgen Habermas* vertreten hat, ergibt sich vor dem Hintergrund der hier entfalteten Analyse von Recht und Praxis der Repräsentation durch das EP ein anderes Bild: Das Prinzip der degressiven Proportionalität, nach dem grundsätzlich jeder Mitgliedstaat im Vergleich zu den bevölkerungsreicheren überrepräsentiert ist, und die Festlegung einer Höchstzahl von Sitzen für den größten Mitgliedstaat (Deutschland) haben ein gemeinsames Ziel: Sie folgen beide der Idee, dass große Mitgliedstaaten nicht durch konzertierte Aktionen den Diskurs im Parlament dominieren sollen. Dies ist ein gegen die „Großmächte“ in der EU gerichtete Gedanke der Nicht-Unterwerfung, der *non-domination*. Die Idee der *transnational non-domination* zählt zum normativen Kern der europäischen Idee: *„The EU is an anti-hegemonic, not an anti-national, project. The peoples of France or Germany qua states would never again be allowed to subjugate others on the continent thanks to a system of institutionalized balance of power between*

states.“⁸³ Dafür lassen sich auch die in Art. 2 EUV verankerten Grundsätze der Gleichheit, gerade auch der unionsbürgerschaftlichen Gleichheit als Gegenteil hegemonial geprägter Dominanzverhältnisse, und der Solidarität, des Pluralismus und der Demokratie anführen.

Im Sinne dieser Erwägung zu verhindern, dass große Mitgliedstaaten die parlamentarische Willensbildung zur Durchsetzung ihrer Interessen in der Form einer Blockbildung und Vetoausübung ihrer nationalen Delegationen dominieren, beruht auf der Annahme, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments auf der Grundlage ihrer nationalen Zugehörigkeit handeln können. Es ist aber dabei in der negativen Stoßrichtung gerade entgegengesetzt zu der Idee, dass die degressive Proportionalität die Betätigung nationaler Interessen eröffnen und bestärken soll. Vielmehr zielt die degressive Proportionalität, indem sie eine strukturelle Verfestigung von Machtungleichgewichten im parlamentarischen Diskurs verhindert, darauf ab, die Offenheit und Fairness der Beratungen des EP zu gewährleisten. Dawson/de Witte formulieren dies pointiert: „[T]he overrepresentation of smaller Member States in the Union's institutions serves to mitigate transnational majoritarian tendencies in redistributive and socially contentious policy areas.“⁸⁴

Da die Sitze im EP auf nationale Kontingente verteilt sind, schaffen die verschiedenen Komponenten des Prinzips der degressiven Proportionalität im Zusammenwirken die Voraussetzungen für einen offenen, fairen und pluralistischen parlamentarischen Diskurs, der die europäische Bürgerschaft als transnationales politisches Subjekt repräsentiert. Die relative Überrepräsentation der kleinen Mitgliedstaaten ermöglicht es, die Heterogenität und Vielfalt der Unionsbürgerschaft, die einstweilen (noch) in national abgegrenzte, selbst aber intern nicht homogene Wählerschaften aufgeteilt ist, politisch zum Ausdruck zu bringen. Die Regelung der Mindestanzahl von Sitzen ermöglicht es den Unionsbürgern, die in den kleinsten Mitgliedstaaten wählen, eine Gruppe von Vertretern in das EP zu entsenden, die die politischen Differenzen innerhalb dieses national umgrenzten Teils der europäischen Bürgerschaft weitgehend widerspiegelt. Solange es keine transnationalen Wahlen gibt, ist diese Art der pluralistischen Vertretung der nationalen Wählerschaften die Voraussetzung dafür, dass die politischen Kräfteverhältnisse innerhalb der europäischen Bürgerschaft im EP angemessen vertreten sind und dass eine Hegemonie der

83 Nicolaïdis (Fn. 20), 358.

84 Dawson/de Witte (Fn. 7), 822.

europäischen Großmächte im Parlament möglichst verhindert wird. Denn eine Vertretung aller nationalen Wählerschaften, die nach Verhältniswahl die jeweiligen parteipolitischen Kräfteverhältnisse pluralistisch, also nicht nach reiner Mehrheit und nicht monokratisch abbildet, ermöglicht deren grenzübergreifende Integration entlang nicht-territorialer, funktionalistisch geprägter Orientierungen auf dem Links-Rechts-Spektrum.

3. Gesetzgebung (Art. 14 Abs. 1 EUV)

Die organisationsverfassungsrechtliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ist der zentrale Ansatz, um die Hoheitsgewalt, die die Europäische Union ausübt, mittels der dualen Struktur demokratischer Repräsentation zu legitimieren, die Art. 10 Abs. 1, 2 EUV vorsieht. Es sind dabei aber nicht allein die Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren in Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV und Art. 289 ff. AEUV, sondern auch die parlamentarische Geschäftsordnung und das interinstitutionelle Recht sowie die Praxis, die die auf den primärrechtlichen Ermächtigungen beruhende Legislativgewalt der Union strukturieren und damit darüber bestimmen, wie das duale Legitimationsmodell des Art. 10 EUV operationalisiert wird. Im Folgenden wird zunächst in rechtlicher Perspektive untersucht, wie das EP mit der Gesetzgebung seine zentrale demokratische Aufgabe ausübt, und zwar in gemeinsamer Verantwortung mit dem Rat, was die duale Legitimationsstruktur nach Art. 10 Abs. 2 EUV spiegelt (a). Dies wird ergänzt durch die Aufarbeitung der Praxis der Gesetzgebung und die Selbstorganisation der Akteure darin, die das legislative Handeln prägen (b). Dabei zeigt sich, dass die demokratische Funktion des Gesetzgebungsverfahrens, die demokratieprinzipiell vorgegebene repräsentativ-demokratische Arbeitsweise der Union, die wesentlich das EP in seiner legislativen Funktion verkörpert und operationalisiert, durch die Praxis strukturell unterminiert wird, nämlich in der Form der sog. Trilogie, die die Öffentlichkeit und Repräsentationsleistung des Gesetzgebungsverfahrens beeinträchtigen.

a) Rechtliche Grundstruktur: Gemeinsame Gesetzgeberschaft von EP und Rat

Das Unionsverfassungsrecht rechnet die Funktion des Gesetzgebers Europäischem Parlament und Rat grundsätzlich gemeinsam zu, wie Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 EUV ausweisen. Wegen ihres Initiativmonopols

aus Art. 17 Abs. 2 EUV ist zudem die Kommission integraler Bestandteil der unionalen Legislativgewalt. Diese wird also grundsätzlich von einer Handlungseinheit der politischen Unionsorgane ausgeübt, und zwar vor allem in der Form, die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289, 294 AEUV etabliert.

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV setzt das Zustandekommen von Gesetzgebung voraus, dass EP und Rat einen Gesetzesentwurf inhaltlich übereinstimmend beschließen.⁸⁵ Es begründet eine gleichberechtigte gesetzgeberische Verantwortung von EP und Rat als Co-Gesetzgeber. So setzt in allen Verfahrensphasen das Zustandekommen von Gesetzgebung voraus, dass seitens des Rates und des EP kumulativ förmliche Annahmetatbestände erfüllt sind. Dies hat grundsätzlich die Form von Beschlüssen: Nach der ersten parlamentarischen Lesung ergeht Gesetzgebung, wenn der Rat die Billigung des durch förmlichen Beschluss verabschiedeten parlamentarischen Standpunktes beschließt. Ausnahmsweise kann in der zweiten Lesung mit der Fiktion der parlamentarischen Annahme eines Rechtsaktes nach Fristablauf (Art. 294 Abs. 7 lit. a, 2. Alt. AEUV) Gesetzgebung ohne beiderseitigen Beschluss zustande kommen. Diese Fiktion ist aber so konstruiert, dass sie dem Parlament keine Option der Betätigung seines Willens – Ablehnung, Annahme, Abänderung des Vorschlags – vorenthält. Damit stellt auch sie einen dem Parlament zurechenbaren, durch Fristablauf förmlich erfassten Annahmetatbestand dar, der dessen legislative (Mit-)Verantwortung trägt. Freilich gilt in zweiter Lesung mit der absoluten Mehrheit ein erhöhtes Mehrheitserfordernis für die parlamentarische Ablehnung oder Abänderung eines Vorschlags in der Fassung des Standpunktes des Rates, so dass die Beschlussfassungsregel hier prozedural ein inhaltliches *Prä* begründet, nämlich für die Annahme ohne Änderung. Dies unterbindet aber nicht die legislative Verantwortung des Parlaments. In der dritten Beratungsphase kommt Gesetzgebung zustande, wenn EP und Rat den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses nach dem Vermittlungsverfahren jeweils formell annehmen.

Zweitens verfügen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren EP und Rat beiderseits über die Möglichkeit, den Gesetzesvorschlag der Kommission nach ihren intern aggregierten politischen Präferenzen zu ändern. Parlament und Rat beraten abwechselnd die Position des jeweils anderen Organs und beschließen ihren Standpunkt, bis zwei inhaltlich deckungsgleiche

85 Die folgende Darstellung beruht auf von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung (Fn. 11), 194 ff.

Beschlüsse zum Gesetzgebungsvorhaben zustande kommen – ansonsten scheitert das Vorhaben. Das Leitbild des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist nach der primärrechtlichen Regelung, dass die Inhalte eines Gesetzgebungsvorhabens in einem wechselseitigen Austausch der Standpunkte entwickelt werden, in welchem die Willensbildung der beiden Organe sich wechselseitig auf die Position des jeweils anderen bezieht. Die Abfolge wechselseitig aufeinander bezogener organinterner Lesungen ist das prozedurale Instrument, das abweichende politische Standpunkte der beiden Organe zu der inhaltlichen Übereinstimmung hin entwickeln soll, die für den Erlass von Gesetzgebung im ordentlichen Verfahren erforderlich ist.

In der dritten Beratungsphase, also im Vermittlungsverfahren, ersetzt die unmittelbare Verhandlung der Inhalte eines Vorhabens den Mechanismus abwechselnder organinterner Beratungen beider Organe funktional. Das Vermittlungsverfahren soll eine in den Lesungen nicht behobene Uneinigkeit von Rat und Parlament durch direkten Austausch auflösen. Es ist wiederum im Sinne einer Gleichberechtigung von Parlament und Rat als Co-Gesetzgeber organisiert: Beide Organe sind im Vermittlungsausschuss mit gleichberechtigten Delegationen vertreten. Dass der Ausschuss einen gemeinsamen Entwurf einbringt, bedarf der Billigung durch beide Delegationen. Beide Delegationen können Kompromissentwürfe einbringen.

Dass Parlament und Rat gleichermaßen das Recht haben, ein Gesetzgebungsvorhaben zu ändern, ist nicht allein Voraussetzung ihrer Gleichberechtigung als Co-Gesetzgeber. Es stellt angesichts des Initiativmonopols der Kommission auch erst die Bindung des Inhalts von Gesetzgebung an die Willensbildung der beiden Unionsorgane her, die das duale Legitimationsmodell des Art. 10 EUV verkörpern. Dass Rat und Parlament den Kommissionsvorschlag abändern können, behebt nicht die demokratische Problematik des Initiativmonopols der Kommission: Der Gesetzgeber kann sich nicht selbst aktivieren. Parlament und Rat können sich aber durch Änderungen ihre politischen Präferenzen auch außerhalb der Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags betätigen und sind damit durch diesen nicht inhaltlich festgelegt.

Die rechtliche Ordnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens befähigt damit gleichermaßen Parlament und Rat dazu, ihre jeweilige politische Position im Verfahren zu betätigen. Jeder der beiden bedarf dabei zur Einsetzung seines politischen Standpunktes in legislative Geltung der Zustimmung des jeweils anderen. Damit sind Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt Träger der gesetzgeberischen Verantwortung und in diesem Sinne Co-Gesetzgeber.

Wie das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit der geteilten legislativen Verantwortung von EP und Rat die duale Legitimationsstruktur europäischer Hoheitsgewalt umsetzt, sagt zugleich etwas über die besonderen Gesetzgebungsverfahren der Union aus, sowie über die vertragsunmittelbare Rechtsetzung des Rates ohne Gesetzesqualität. Die Co-Gesetzgeberschaft des EP umfasst nicht alle Rechtsgrundlagen, politikbereichsspezifisch kommen besondere Gesetzgebungsverfahren oder nicht-legislative Rechtsetzungsverfahren zur Anwendung. Fehlt die (Mit-)Verantwortung des EP für allgemeine Rechtsetzung, vermittelt es den entsprechenden Gesetzgebungsakten bzw. sonstigen Rechtsakten nicht die demokratische Legitimation der transnationalen Repräsentation. Zudem hat das EP kein selbsttätiges Gesetzesinitiativrecht, sondern nur ein Recht, die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags zu unterbreiten (Art. 225 AEUV). Das gilt zwar ebenso für den Rat (sowie für eine Europäische Bürgerinitiative), jedoch hat der Europäische Rat faktisch eine zentrale Aufgabe in der Programmierung der Gesetzgebung übernommen, obwohl er ausdrücklich keine legislative Funktion ausübt.⁸⁶

Mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat das Primärrecht ein Regelverfahren der Gesetzgebung, das das unionsverfassungsrechtliche Demokratieprinzip der dualen demokratischen Legitimation verfahrensmäßig operationalisiert. Es verbleiben aber substantielle Bereiche der Ausübung unionaler Hoheitsgewalt, in die das EP nicht mitverantwortlich eingebunden ist. In diesen Bereichen bleibt das Verfassungsprinzip des Art. 10 Abs. 2 EUV uneingelöst.

b) Praxis: Die Trilogisierung des Gesetzgebungsverfahrens

aa) Schwerfällige Konsensbildung als Problem des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren setzt das Zustandekommen von Gesetzgebung, wie dargelegt, voraus, dass EP und Rat inhaltlich übereinstimmen.⁸⁷ Bei politischem Dissens sind EP und Rat in den ersten zwei Lesungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gegenseitig mit den di-

86 Dazu von *Bogdandy/Rugge*, in diesem Band.

87 In zweiter Lesung gibt es auch die Fiktion der Zustimmung bei Untätigkeit des EP, Art. 294 Abs. 7 lit. a AEUV.

vergierenden Standpunkten konfrontiert, ohne dass ein direkter Austausch vorgesehen ist, der die Kompromissbildung beförderte. Direkte Verhandlungen finden nach Art. 294 AEUV mit dem Vermittlungsverfahren erst statt, wenn die abwechselnden Beratungen der beiden Organe nicht zur Einigung geführt haben, so dass also ein inhaltlicher Konflikt schon verfestigt ist. Die Abfolge organinterner Lesungen verstetigt inhaltliche Konflikte unter Umständen sogar: Wenn auf den Standpunkt des EP in erster Lesung hin der Rat eine gegenläufige Fassung des Gesetzesvorschlags vorlegt, kann das EP in der folgenden Lesung seine Version wiederherstellen.⁸⁸ Inhaltliche Vermittlung zwischen EP und Rat ermöglicht Art. 294 AEUV in den ersten beiden Lesungen am ehesten dergestalt, dass eines von beiden Organen nachgibt. Ein einseitiges Nachgeben aber ist keine sehr wahrscheinliche Form der Einigung zwischen den Co-Gesetzgebern. Das Verfahren nach Art. 294 AEUV ist deswegen bis in eine späte Verfahrensphase wenig leistungsfähig darin, zwischen den Co-Gesetzgebern zu vermitteln.

bb) Die Trilogie: praxisgenerierte Form der Verhandlung von Kompromissen

Dass ein direktes Aushandeln von Kompromissen erst in der späten Verfahrensphase der Vermittlung vorgesehen ist, macht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu einem schwerfälligen Modus der inhaltlichen Konsensfindung von EP und Rat. Zudem beansprucht das komplexe und seit seiner Einführung in seinem Anwendungsbereich stetig erweiterte ordentliche Gesetzgebungsverfahren die Arbeitsressourcen der Beteiligten in hohem Maße.⁸⁹ Vor diesem Hintergrund hat die Praxis des Mitentscheidungsverfahrens, des jetzigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, mit den sog. *Trilogien* ein von der verfassungsrechtlichen Verfahrensordnung selbst nicht vorgesehenes Format der politischen Konsensfindung der Co-Gesetzgeber hervorgebracht.⁹⁰ In Trilogien verhandeln Delegationen, die von EP, Rat und Kommission entsendet werden, Gesetzgebungsvorhaben direkt und

88 Die Wiederherstellung des Standpunkts des EP ist ein zulässiger Änderungsantrag zum Standpunkt des Rates in zweiter Lesung, Art. 69 Abs. 2 lit. a GO-EP 2018.

89 Jelena von Achenbach, Verfassungswandel durch Selbstorganisation, *Der Staat* 55 (2016), 1–39 (22 ff.).

90 Dazu bereits von Achenbach, *Demokratische Gesetzgebung* (Fn. 11), 175 ff., 496 ff.; s. auch Fabian Giersdorf, *Der informelle Trilog. Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union*, Berlin: Duncker & Humblot 2019; in der politikwissen-

unter Ausschluss der Öffentlichkeit am „Runden Tisch“. Das Handbuch des EP zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschreibt die Trilogie in diesem Sinne: „*Trilogie sind informelle Dreiparteientreffen zu Gesetzesvorschlägen zwischen Vertretern des Parlaments, des Rates und der Kommission.*“⁹¹ Sie sollen eine Annäherung der Standpunkte der Co-Gesetzgeber in einem möglichst frühen Verfahrensstadium erzielen.⁹² Das Verhandeln in Trilogien ist auch im Inner- und Interorganrecht verrechtlicht und damit verfestigt.⁹³ Zudem geht auch der EuGH davon aus, dass die Trilogie ein fester Bestandteil der Legislativpraxis der Union sind.

Was die Trilogisierung der Gesetzgebung für deren demokratische Legitimation, insbesondere für die Umsetzung der demokratischen Repräsentativfunktion des EP bedeutet, lässt sich nur mit Blick darauf bewerten, wie das trilogische Verhandeln die parlamentarische Willensbildung prägt. Dies betrifft insbesondere die Besetzung und Mandatierung des EP-Verhandlungsteams, sowie die Beratung und Beschlussfassung über trilogisch geeinte Gesetzesvorhaben. Hierzu gibt es seit einer Reform der EP-Geschäftsordnung im Jahr 2016 eingehende Regelungen, die die parlamentarische Befassung mit dem Verhandeln in Trilogien gestalten.

Einen in Trilogien ausgehandelten Text beschließen das EP und der Rat danach im jeweiligen Plenum gemäß den primärrechtlichen Beschlussregeln. Dass die trilogisch verhandelte Einigung nicht formal bestätigt wird, ist der absolute Ausnahmefall.⁹⁴ Die Gesetzgebung der EU ist mittlerweile durchgehend *trilogisiert*: Verhandlungen in Trilogien sind die Basis dafür, dass in der letzten Zeit annähernd 90 % der Gesetzgebungsakte in der ersten Beratungsphase des Gesetzgebungsverfahrens durch deckungsgleiche Beschlüsse von EP und Rat angenommen werden.⁹⁵ Der Rest wird in der

schaftlichen Perspektive wird das Phänomen, anders als in der Rechtswissenschaft, breit beforscht.

91 Europäisches Parlament, Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Ein Leitfaden zur Arbeit des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber, 2020, 33.

92 Europäisches Parlament (Fn. 91), 31.

93 Dazu bereits von Achenbach, Transparenz statt Öffentlichkeit und demokratischer Repräsentation, DÖV 2018, 1025–1034.

94 Europäische Bürgerbeauftragte, Decision of the European Ombudsman Setting Out Proposals Following Her Strategic Inquiry OI/8/2015/JAS Concerning the Transparency of Trilogue, Rn. 19.

95 Europäisches Parlament, Activity Report, Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure, 2014–2019 (8th parliamentary term), 3 (Zahlen von 2014–2019).

zweiten Lesung beschlossen.⁹⁶ Das Vermittlungsverfahren wurde seit 2014 nicht mehr aktiviert.⁹⁷

Art. 71 GO-EP 2023 sieht vor, dass das EP *vor* seiner ersten Lesung in Verhandlungen eintreten kann, nämlich auf der Basis eines Berichts des zuständigen Ausschusses. Ein Verhandlungsstart schon zu diesem Zeitpunkt, in dem eine Beratung im Plenum noch nicht stattgefunden hat, ist der praktische Regelfall der Gesetzgebung, wie die Zahlen zum Abschluss des Verfahrens zeigen. Das Verhandlungsteam des EP wird vom Berichterstatter geleitet.⁹⁸ Für das Verhandlungsteam gilt – wie für die Ausschüsse – das Prinzip der Spiegelbildlichkeit:⁹⁹ Ihm gehören auch die Schattenberichterstatter jeder Fraktion an.¹⁰⁰

Kommt in Trilogen eine Einigung mit dem Rat zustande, wird der Ausschuss unterrichtet, und er erhält die Dokumente über die Ergebnisse des abschließenden Trilogs.¹⁰¹ Nimmt der Ausschuss die geeinte Fassung an, wird sie im Plenum zur Prüfung eingereicht.¹⁰² Wie der Ausschuss, steht auch das Plenum dann grundsätzlich allein vor der Entscheidung, den Gesetzesentwurf in der Einigungsfassung in Gänze anzunehmen oder aber ihn insgesamt abzulehnen. Es gibt nur eine einzige Abstimmung über den Gesamttext, in der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet.¹⁰³ Über Gegenstände, für die eine einzige Abstimmung ohne Änderungsanträge vorgesehen ist, wird *ohne Aussprache* abgestimmt.¹⁰⁴ Nur die Mehrheit kann die Eröffnung der Aussprache im Plenum über eine trilogisch erzielte Einigung beschließen.¹⁰⁵ Nach einer Einigung von EP und Rat in Trilogen gelten also erhebliche prozedurale Hürden dafür, die im Parlament die Willensbildung des Ausschusses und des Plenums inhaltlich über die Ja/Nein-Entscheidung zu der Einigungsfassung hinaus zu eröffnen und Alternativ- und Änderungsvorschläge zu beraten. Entscheidungsgegenstand des EP ist

96 Europäisches Parlament (Fn. 95), 3; Europäisches Parlament, Mid-Term Activity Report, Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure, 2019–2021, 12.

97 Europäisches Parlament, Mid-Term Activity Report (Fn. 96), 12.

98 Art. 74 Abs. 1 GO-EP 2023.

99 Für Ausschüsse gilt der Grundsatz nach Art. 209 Abs. 2 GO-EP 2023.

100 Art. 74 Abs. 1 GO-EP 2023.

101 Art. 74 Abs. 4 GO-EP 2023.

102 Art. 74 Abs. 4 GO-EP 2023; dabei werden die Änderungen an dem Entwurf eines Rechtsakts deutlich im Text angegeben.

103 Art. 59 Abs. 3 GO-EP 2023, Art. 231 AEUV.

104 Art. 159 Abs. 2 GO-EP 2023.

105 Art. 159 Abs. 2 GO-EP 2023, es zählt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

grundsätzlich allein die Einigungsfassung *im Ganzen*, wobei im Regelfall keine Aussprache stattfindet. Änderungsanträge werden nur beraten, wenn die *Mehrheit* dies will. Parlamentarische Minderheiten können dies nicht durchsetzen.

cc) Die Trilogie als legitimationsgefährdende Reformalisierung des Gesetzgebungsverfahrens

Die Trilogie *deformalisieren* die Unionsgesetzgebung.¹⁰⁶ Die Co-Gesetzgeber verlagern die interinstitutionelle Konsensfindung aus dem Verfahren des Art. 294 AEUV in ein Format des delegierten, nicht-öffentlichen Verhandels. Die Trilogie funktionieren nach selbstgegebenen Regeln der Mitwirkenden, nicht nach Vorschriften der EU-Verträge. Als effektives und effizientes Verfahren der interinstitutionellen Konsensbildung tragen sie dabei zur Handlungsfähigkeit des europäischen Gesetzgebers bei. Das ist eine bedeutsame Leistung. Auch der EuGH erkennt dies, durch das EuG, ausdrücklich an: „*It is [...] important to recognise that the use of trilogues has over the years proved effective and flexible in that it has contributed significantly to increasing the possibilities for agreement at the various stages in the legislative process.*“¹⁰⁷

Interinstitutionelle Vereinbarungen, Geschäftsordnungen, Verfahrensleitlinien und Verhaltenskodizes sehen das Verhandeln in Trilogien generalisiert vor und regeln seine Funktionsweise.¹⁰⁸ All dies *reformalisiert* den Prozess der europäischen Gesetzgebung, ohne dass Art. 294 AEUV geändert wird: Aus der Selbstorganisation der Unionsorgane ist eine generalisierte Verfahrensordnung unterhalb des Unionsverfassungsrechts entstanden, die die Zusammenarbeit der Co-Gesetzgeber strukturiert und organisiert. Diese Verfahrensordnung sieht eine Form der interinstitutionellen Konsensfindung vor, die das primärrechtliche Gesetzgebungsverfahren in dieser Funktion praktisch ersetzt. Anstatt die Einigung der Co-Gesetzgeber selbst

106 Zum Begriff der Deformalisierung von Achenbach, Verfassungswandel (Fn. 89).

107 EuG, Urt. v. 22.3.2018, Rs. T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167, Rn. 72 – *De Capitani*, s. auch Rn. 70, 73, 105; zu dem Urteil mit unterschiedlichen Bewertungen einerseits von Achenbach, Transparenz (Fn. 93), andererseits Giacomo Rugge, *Trilogues and Access to Documents*, CML Rev. 56 (2019), 237–258.

108 Frühestes Dokument dessen ist die Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag), ABl. 2007 C 145/5, die weiter in Kraft ist.

herbeizuführen, dient das Verfahren des Art. 294 AEUV nurmehr dazu, die geeinten Fassungen von Gesetzesvorhaben förmlich zu ratifizieren.

Bei der praktisch dominanten Form der trilogischen Gesetzgebung, die zu einer Verabschiedung von Gesetzen in der ersten Beratungsphase des Gesetzgebungsverfahrens führt, entfällt eine inhaltlich offene, öffentliche Debatte im EP-Plenum grundsätzlich. Infolge der Trilogisierung fehlt es damit aber nicht nur an Öffentlichkeit als Möglichkeit, die Entstehung von Gesetzgebung in Realzeit oder anhand einer allgemein zur Verfügung stehenden Dokumentation der legislativen Materialien zu beobachten.

Die Trilogie beeinträchtigen auch die demokratische Repräsentation, die das Gesetzgebungsverfahren auf der Grundlage des Art. 10 Abs. 1, 2, Art. 14 Abs. 1 EUV vermitteln soll.¹⁰⁹ Aufgrund der Trilogie ist Gesetzgebung im Regelfall nicht mehr an eine gemeinsame Willensbildung aller Abgeordneten gekoppelt, es findet im EP keine Willensbildung über Gesetzgebung mehr statt, die allgemein und inhaltlich offen ist. Die parlamentarische Willensbildung bleibt auf das Ausschussverfahren beschränkt, in dem das EP-Verhandlungsteam mehr oder weniger präzise von der Ausschussmehrheit mandatiert wird.

Selbst wenn Plenardebatten (auch) im EP tatsächlich oft das verfehlen, was als demokratische Beratungskultur erstrebenswert wäre, so ist im Verfahren nach Art. 294 AEUV aber in der ersten parlamentarischen Lesung der Raum für Anträge zur Änderung von Gesetzesvorschlägen und eine Aussprache hierüber doch immerhin eröffnet.¹¹⁰ In der Trilog-Situation aber ist dies grundsätzlich nicht mehr vorgesehen (oben bb). Das ist auch ein schwerwiegendes Problem für die Entstehung allgemeiner Debatten über die legislative Politik der Union: sie kann sich unter der Bedingung der Trilogie nicht an der öffentlichen Beratung von Gesetzgebung entzünden und kristallisieren, gerade auch in der medialen Berichterstattung. Daran ändert auch die reaktive Transparenz von Trilogien nicht, die aus der Anwendbarkeit der VO 1049/2001 auf die zentralen Verhandlungsdokumente folgt.¹¹¹

Mit den Trilogien ist eine Praxis, die den demokratieprinzipiellen Maßgaben des Art. 10 EUV (repräsentativdemokratische, also öffentliche und inhaltlich offene Arbeitsweise vor allem in der Form des unionalen Parla-

109 S. Art. 10 Abs. 1 EUV und auf demokratietheoretischer Grundlage zur demokratischen Repräsentation im europäischen Gesetzgebungsverfahren von *Achenbach*, *Demokratische Gesetzgebung* (Fn. 11), 424 ff., 456 ff.

110 Art. 59 Abs. 4 GO-EP 2023.

111 Dazu von *Achenbach*, *Transparenz* (Fn. 93).

mentarismus des EP) widerspricht, Teil der rechtlichen Verfahrensordnung der Unionsgesetzgebung. Die Trilogie sind eine wichtige Grundlage dafür, dass die EU als Gesetzgebungsmaschine funktioniert. Das EP erweist sich in den Trilogien als handlungsfähiges Gegenüber des Rates, aber das hat einen hohen, zu hohen demokratischen Preis. Das Geschäftsordnungsrecht des EP sieht zwar immerhin mittlerweile eine förmliche parlamentarische Mandatierung vor; aber es bleibt dabei, dass das Verhandeln in den Trilogien nichtöffentlich verläuft und die inhaltliche Offenheit von Plenarberatungen substantiell beschränkt, was auch die pluralistische Kapazität des Verfahrens, insbesondere die Möglichkeiten für Opposition beeinträchtigt. Damit unterlaufen die Trilogie die demokratischen Ansprüche, die das Unionsverfassungsrecht auf der Ebene der Prinzipien, nämlich in der Form des Art. 10 EUV auf der Basis des Art. 2 EUV, erhebt. Demokratisch geboten ist, das trilogische Verhandeln erst nach einer ersten öffentlichen und für Anträge offenen Plenarberatung im EP zuzulassen.

c) Das EP in „außergewöhnlichen Umständen“

Das EP hat – wie Parlamente weltweit – in der Covid-19-Pandemie mit einer Vielzahl von Maßnahmen reagiert, die die parlamentarische Handlungsfähigkeit unter pandemischen Bedingungen aufrechterhalten sollten, gerade im Hinblick auf die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle der (auch) in der Pandemie stark exekutivdominierten Politik. Dafür wurde die parlamentarische Arbeit erheblich umgestaltet: Statt der Anwesenheitspflicht von Abgeordneten und Mitarbeitenden galt weitgehend ein Gebot von *remote work*, Plenarsitzungen wurden abgesagt, Sitzungen auf getrennte Räume aufgeteilt, und technische Systeme für virtuelle Abstimmungen und Beratungen in den Fraktionen, Ausschüssen und im Plenum errichtet und eingesetzt, einschließlich für die notwendigen Dolmetscherleistungen.¹¹²

Die erst nachholend formalisierten prozeduralen Befugnisse für Ausnahmesituationen stärken die organisatorische Führungsrolle des Parlamentspräsidenten. Die Geschäftsordnung sah keine Verfahrensweisen für Ausnahmesituationen vor. Alle Maßnahmen ordnete daher zunächst der Präsident des Parlaments basierend darauf an, dass er für die Sicherheit

112 Brack/Costa/Marié (Fn. 70), 845.

und die Unverletzlichkeit der Gebäude des Europäischen Parlaments verantwortlich ist (Art. 22 Abs. 5 GO-EP 2023) – also auf der Rechtsgrundlage des Hausrechts. 2020 wurden dann Regelungen zu außerordentlichen Maßnahmen in außergewöhnlichen Umständen eingeführt, die die zuvor getroffenen Anordnungen rechtlich regularisierten. Wenn es „aus Gründen der Sicherheit oder des Schutzes“ unmöglich oder gefährlich ist, dass das Parlament in den regulären Verfahren und gemäß seinem angenommenen Sitzungskalender zusammentritt, kann der Präsident nunmehr gemäß Art. 237a GO-EP 2023, grundsätzlich im Einvernehmen mit der Konferenz der Präsidenten¹¹³, „alle angemessenen Maßnahmen“ anordnen, insbesondere Sitzungen verschieben oder absagen, örtlich verlagern, in getrennte Sitzungsräume verlegen, eine Fernteilnahme oder die Vertretung von Abgeordneten nach Bestimmung der Fraktionen anordnen (Art. 237b–237d GO-EP 2023).

4. Haushaltsbefugnisse (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV)

a) Politische Bedeutung des Haushalts im europäischen Kontext

Die parlamentarische Haushaltsverantwortung ist ein zentraler Aspekt demokratisch-rechtsstaatlicher Gewaltenteilung. Der Haushalt, mit dem die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben geplant und bestimmt und den hoheitlichen Funktionen und Organen rechtsverbindlich zugeteilt werden, ist neben der Gesetzgebung das zentrale politische Steuerungs- und Kontrollinstrument, vor allem natürlich gegenüber der Exekutive. Art und Ausmaß von Zuweisungen steuern, indem sie die Tätigkeit der Exekutive ermöglichen, aber auch begrenzen und priorisieren. Die verfassungsprinzipielle Bedeutung des Budgetrechts ist dabei auch eine rechtsstaatliche: Als Teil des Haushaltsrechts bilden die Rechenschaftspflichten, die in der Form des Vorschlags des Haushalts und dessen öffentlicher Beratung sowie der Rechnungslegung und -prüfung bestehen, einen integralen Aspekt der demokratisch-rechtsstaatlichen Kontrolle des Exekutivhandelns. Der Haushalt zählt zu den zentralen Instrumenten und Gegenständen demokratischer Selbstbestimmung, die Parlamente vermitteln.

Diese Aspekte der parlamentarischen Idee spiegelnd, bildet das Haushaltsrecht in der verfassungspolitischen Auseinandersetzung um die Er-

113 Diese setzt sich aus dem Präsidenten und den Fraktionsvorsitzenden zusammen.

mächtigung des Europäischen Parlaments im Gewaltengefüge der Union einen zentralen Gegenstand.¹¹⁴ Zugleich sind die Ausstattung der Union mit finanziellen Mitteln und deren Verteilung auf die unionalen Politikfelder und Maßnahmen ein zentrales politisches Konfliktfeld der europäischen Integration, zum einen zwischen den Unionsorganen, zum anderen aber auch zwischen den Mitgliedstaaten und in deren Verhältnis zur Union.¹¹⁵ Die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen ist ein wesentlicher Faktor der (Weiter-)Entwicklung der Union und der Übung von Solidarität – zwischen den Mitgliedstaaten respektive zwischen den Unionsbürgern und -bürgerinnen.¹¹⁶

Die politischen Spannungslagen, die das unionale Haushaltswesen in den horizontalen und vertikalen Dimensionen des Gewaltengefüges prägen, prägen auch die Entwicklung der organschaftlichen Rechte des EP auf diesem Gebiet. Die Befugnisse und (Mit-)Entscheidungsgewalt des EP im Bereich des Unionshaushalts sind in einem schrittweisen, politisch oft hochstreitigen und langfristigen Prozess vor allem seit der Einführung der Direktwahl deutlich ausgebaut worden. Dabei ist vor allem das EP die treibende Kraft gewesen; es hat sich diese Rechte mit verschiedenen Formen des strategischen Handelns in den interinstitutionellen Verhältnissen zu Rat und Kommission im Wesentlichen selbst erstritten, wie politikwissenschaftliche Forschung zeigt.¹¹⁷ Das Bild einer zunehmenden Ermächtigung des EP ist allerdings kein einheitliches, wie sich im Folgenden erweisen wird (b). Zum einen bezieht es sich auf die Ausgabenseite des Unionshaushalts (aa), nicht aber auf die Einnahmenseite (bb). Zum anderen aber ist das Unionshandeln vielfach von *außerbudgetären* („parafiskalischen“) Finanzinstrumenten geprägt, die in verschiedenen Formen intergouvernemental geprägt sind und das Europäische Parlament nicht verantwortlich beteiligen (c).

114 Dazu *Adrienne Héritier/Katharina L. Meissner/Catherine Moury/Magnus G. Schoeller*, *European Parliament Ascendant. Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2019, 81 ff.

115 Dazu *Brigid Laffan/Johannes Lindner*, *The Budget: Who Gets What, When, and How?*, in: Helen Wallace et al. (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, 8. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2020, 208–232 (210).

116 *Laffan/Lindner* (Fn. 115), 210.

117 *Héritier/Meissner/Moury/Schoeller* (Fn. 114), 81 ff.

b) Haushaltsverfahren, einschließlich Finanzierung

aa) Haushaltsplan und Mehrjähriger Finanzrahmen

Im ordentlichen Haushaltswesen der Union sind mehrere Aspekte der Steuerung und Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben der Union voneinander zu unterscheiden: Der jährliche Haushaltsplan veranschlagt für jedes Haushaltsjahr die Einnahmen und Ausgaben (Art. 310 Abs. 1, Art. 314 AEUV). Er bestimmt die Mittelzuweisung, ist aber nicht das alleinige finanzielle Planungsinstrument: Neben dem jahresbezogenen Haushaltsplan findet eine längerfristige Planung für die Entwicklung der Ausgaben der Union durch den Mehrjährigen Finanzrahmen statt, wofür Art. 312 AEUV gilt. Der Finanzrahmen bestimmt die jährlichen Obergrenzen für den Einsatz von Mitteln je Ausgabenkategorie. Bemerkenswerterweise überspannt dieser Finanzrahmen, indem er regelmäßig für sieben Jahre beschlossen wird, in der Praxis einen politischen Zeitraum über die Wahlperiode von EP (und die Amtszeit der Kommission) hinaus, so dass ein neu konstituiertes EP zunächst an eine Finanzplanung aus der vorherigen Wahlperiode gebunden ist.¹¹⁸ Diese kann zwar im Verfahren des Art. 312 AEUV geändert werden, aber dies setzt eine Initiative der Kommission voraus (Art. 293 AEUV, Art. 17 Abs. 2 EUV). Überdies hat das EP in dem vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahren (Zustimmungsverfahren) zwar ein Vetorecht, aber keine eigene Änderungsbefugnis. Das schränkt die Bindung der Finanzplanung und Budgetierung an die demokratische Willensbildung ein, die bei der periodischen Wahl und Neukonstituierung des EP anknüpft.

Art. 314 AEUV regelt das Verfahren, in dem der jährliche Haushaltsplan entworfen und erlassen wird.¹¹⁹ Er verfügt die rechtliche Mittelzuweisung, ist dabei jedoch nach Art. 312 Abs. 1 AEUV an den mehrjährigen Finanzrahmen gebunden. Der Haushaltsplan basiert auf Voranschlägen, die die Unionsorgane (bis auf die EZB) für das folgende Jahr jeweils für ihre eigenen Ausgaben unterbreiten; damit erklären sie sich zugleich über ihre geplante Tätigkeit, also ihr Handlungsprogramm und ihre Prioritätensetzung. Die Kommission fasst die Voranschläge zu einem Entwurf zusammen und legt

118 Dazu auch *Christian Neumeier*, *Political Own Resources*, CML Rev. 60 (2023), 319–344.

119 Für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans und die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure gelten zudem Haushaltsvorschriften nach Art. 322 AEUV, nämlich die Haushaltsordnung.

diesen EP und Rat als Vorschlag vor, so dass es auch hier beim Initiativmonopol der Kommission bleibt (Art. 17 Abs. 2 EUV). Sie kann den Entwurf dabei mit abweichenden Voranschlägen versehen und hat auch nach der Vorlage noch bis zum Vermittlungsverfahren eine Änderungsbefugnis.

Zuerst legt der Rat seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest. Billigt das EP diesen Standpunkt, ist der Haushalt erlassen. Dies gilt auch, wenn das EP eine Frist von 42 Tagen verstreichen lässt. Im Übrigen kann das EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder (qualifizierte Mehrheit!) Abänderungen beschließen, was zur Einleitung eines Vermittlungsverfahrens führt, wenn der Rat die Änderungen nicht billigt. Im Vermittlungsverfahren erarbeiten EP, Rat und Kommission einen gemeinsamen Entwurf. Der Erlass des Haushaltsplans auf der Grundlage des gemeinsamen Entwurfs setzt voraus, dass EP und Rat nicht dessen Ablehnung beschließen: Auch ein Untätigbleiben beider Organe innerhalb von 14 Tagen führt zum Erlass des Haushaltsplans. Das Parlament kann eine Ablehnung nur mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder beschließen.

Das gesamte Haushaltsverfahren ist mit zeitlichen Fristen im Jahresablauf sowie mit kurzen Beschlussfristen versehen, die den Entscheidungsdruck erhöhen und, als Grundlage der Handlungsfähigkeit der Union, eine rechtzeitige Mittelzuweisung sichern sollen. Wenn ein Haushalt nicht rechtzeitig zustande kommt, können Ausgaben vorläufig in Anlehnung an den vorherigen Haushaltsplan getätigt werden. Höhere Ausgaben müssen vom Rat genehmigt werden, das EP kann demgegenüber eine Kürzung wiederum mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen (Art. 315 AEUV). Hier hat die Haushaltsverantwortung des EP lediglich die Form eines (qualifizierten) Veto-Rechts.

Der Erlass des Haushalts sieht – mit einigen prozeduralen Abweichungen gegenüber dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, vor allem nur einer Lesung vor dem Vermittlungsverfahren – die beiderseitige Annahme des Vorschlags durch EP und Rat für die Verabschiedung des Haushalts vor und ist damit an der Idee der Co-Gesetzgeberschaft orientiert. Dies ist auch deswegen bedeutsam, weil es zunächst einmal alle Politikbereiche umfasst, die nicht ausdrücklich von der Finanzierung aus dem Unionshaushalt ausgenommen sind (was etwa für bestimmte Aspekte der GASP/GSVP gilt, dazu noch unten 4.c.cc). Die Haushaltsverantwortung des EP ist damit, in der Form die sie nach den Art. 310 ff. AEUV („Titel II. Finanzvorschriften“) annimmt, ein globales, übergreifendes politisches Gestaltungs- und Kontrollrecht, das eben auch in Bereichen greift, in denen das EP nicht als Co-Gesetzgeber ermächtigt ist, weil besondere Gesetzgebungsverfahren

oder andere Rechtsetzungsverfahren ohne Mitverantwortung des EP zur Anwendung kommen.

Das Haushaltsverfahren ist allerdings ebenso wie die Gesetzgebung in der Praxis *trilogisiert*, ja es darf sogar als Ursprung der Trilogie gelten.¹²⁰ Art. 324 AEUV grundiert diese Verfahrensweise primärrechtlich, indem er im Haushaltsverfahren regelmäßige Treffen der Präsidenten des EP, des Rates und der Kommission vorsieht. Die praktische Arbeit wird aber durch Trilogie auf Arbeitsebene geleistet, wie sich in der Interinstitutionellen Vereinbarung zur Haushaltsdisziplin von 2020 widerspiegelt.¹²¹ Danach setzen die Trilogie wie auch im Gesetzgebungsverfahren früh ein, schon vor der ersten Beratung: Nach der Interinstitutionellen Vereinbarung wird rechtzeitig *bevor* die Kommission den Entwurf des Haushaltsplans annimmt, ein Trilog einberufen, bei dem die für den Haushaltsplan des folgenden Haushaltsjahres in Betracht zu ziehenden Prioritäten sowie alle Fragen erörtert werden, die sich aus der Ausführung des Haushaltsplans des laufenden Haushaltsjahres ergeben.¹²² Es ergeben sich aufgrund der Trilogisierung des Haushaltsverfahrens dieselben demokratischen Probleme wie bei der Gesetzgebung: fehlende Öffentlichkeit des Prozesses und Ausfall einer inhaltlich offenen Plenarberatung.

bb) Finanzierung des Haushalts

Die Einnahmenseite des Unionshaushalts unterliegt dem Regime des Art. 311 AEUV. Die Union stattet sich danach mit den erforderlichen Mit-

120 Dazu schon *von Achenbach*, Verfassungswandel (Fn. 89), 4, mit Verweis auf das sog. Vermittlungsverfahren, das Europäisches Parlament, Rat und Kommission im Zuge der Stärkung des Budgetrechts des Europäischen Parlaments in der Gemeinsamen Erklärung vom 4. März 1975 (ABl. 1975 C 89/1) vorsahen. Das Vermittlungsverfahren war nicht Teil der primärrechtlichen Entscheidungsverfahren, sondern ein interinstitutionell geschaffenes Verfahren der politischen Kompromissfindung angesichts der Stärkung der politischen Rolle des EP durch das Budgetrecht.

121 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, ABl. 2020 L 4331/22..

122 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 (Fn. 121), Anhang I, Teil B.

teln aus, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können. In welchem Umfang und aus welchen Einnahmequellen die Union sich mit den sog. Eigenmitteln ausstattet, die ihren Haushalt finanzieren, bestimmt der in Art. 311 AEUV vorgesehene Beschluss („Eigenmittel-Beschluss“), der ratifikationsbedürftig und damit der Ebene des Primärrechts zuzuordnen ist. Mittels dieses Beschlusses kann die Union auch neue Kategorien von Eigenmitteln schaffen; dies wird als „Abgabenerfindungsrecht“ der Union verstanden, das freilich den Konsens der Mitgliedstaaten erfordert.¹²³ Zentral für die Finanzierung des Unionshaushalts sind neben Abgaben und Zöllen und einem Anteil an den nationalen Mehrwertsteuern die Beiträge der Mitgliedstaaten, die mit dem Bruttonationaleinkommen im Verhältnis ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit bestimmt werden. Seit 2020 gibt es zudem eine neue Kategorie von Eigenmitteln, nämlich solche mit Steuerungszweck; dies ist ein neues politisches Handlungsinstrument der Union, das einige Fragen aufwirft.¹²⁴

Das EU-Budget ist bislang nicht kreditfinanziert.¹²⁵ Erstmals ist seit 2020 jedoch im Eigenmittel-Beschluss selbst vorgesehen, dass die Union ein Handeln durch Schulden finanzieren kann: Art. 5 Beschluss 2020/2053 befugt die Union, bis zu einem Höchstbetrag von 750 Mrd. Euro auf den Kapitalmärkten zweckgebunden zeitlich befristete zusätzliche Mittel aufzunehmen, also EU-Anleihen auszugeben, und zwar zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise. Dies ist Teil des Programms *EU Next Generation*, in dem ein kreditfinanziertes Aufbauinstrument vorgesehen ist, das nicht nur Darlehen, sondern auch nichtrückzahlbare Unterstützungen für die Mitgliedstaaten umfasst, um die wirtschaftliche Erholung nach der COVID-19-Pandemie zu fördern (dazu unten c.bb).¹²⁶ Die Kreditaufnahme der Union für nichtrückzahlbare Unterstützungsleistungen ist dabei die eigentliche Neuerung, denn kreditfinanzierte Darlehen (*back-to-back loans*)

123 Christian Neumeier, Der Finanzierungsbeitrag mit Lenkungszweck, EuR 2022, 190–212 (202).

124 Art. 2 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom; zu der neuen Kategorie von Eigenmitteln Neumeier (Fn. 123), 190.

125 Laffan/Lindner (Fn. 115), 211.

126 Verordnung (EU) 2020/2094 des Rates vom 14. Dezember 2020 zur Schaffung eines Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Unterstützung der Erholung nach der COVID-19-Krise.

hat die Union zuvor schon in außerbudgetären Finanzierungsinstrumenten eingesetzt.¹²⁷

Der Eigenmittel-Beschluss leistet in einer komplexen Arithmetik von unterschiedlichen Finanzierungsquellen unter Geltung einer Obergrenze die Deckung des Unionshaushalts.¹²⁸ Im Vergleich zu der Gesamtsumme der Haushalte der Mitgliedstaaten und im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen der gesamten Union ist der Unionshaushalt dabei klein (2019 ca. 1 % des BNE im Vergleich zu 30–40 % des BNE).¹²⁹ Die finanziellen Mittel einzusetzen, die der Eigenmittelbeschluss zur Verfügung stellt, ist aber zugleich ein zentrales Umverteilungsinstrument zwischen den nach Leistungsfähigkeit beitragenden Mitgliedstaaten und daher für die Solidarität in der Union, die in Art. 2 EUV verankert ist, bedeutsam.¹³⁰ Die Ermächtigung der Union zur Kreditaufnahme für nichtrückzahlbare Finanzhilfen ist dabei ein lang umstrittener Schritt, der auch eine zukünftige Fortentwicklung des bislang wesentlich beitragsfinanzierten Finanzierungssystems informieren kann, hin zur Kreditfinanzierung – was auch eine Angleichung gegenüber staatlichen Haushalten wäre.

Natürlich stellt sich hier vor allem die Frage nach der Beteiligung des EP an dieser Entwicklung. Der Beschluss über die Eigenmittel ergeht nach Art. 311 AEUV als Akt der Gesetzgebung in einem besonderen Verfahren, in dem neben der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten überdies die Ratifikation nach mitgliedstaatlichem Recht erforderlich ist. Dies macht die Einführung neuer Finanzierungsquellen des Unionshaushalts politisch schwerfällig und ist Ausfluss der politischen Konfliktrichtigkeit des Gegenstands im Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten (oben a). Das Parlament wird lediglich angehört und hat damit keine Mitgestaltungs- und Beschlussbefugnis. Es fehlt die geteilte gesetzgeberische Verantwortung von Rat und EP, die den Regelfall der Unionsgesetzgebung bildet. Die Finanzierung des Unionshaushalts ist damit bislang ein parlamentsfreier

127 Vgl. das Programm SURE gem. Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch.

128 Art. 2, 3, 7 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053.

129 *Laffan/Lindner* (Fn. 115), 211.

130 Mit Zahlen zu den Anteilen von Transfers an den nationalen Budgets *Laffan/Lindner* (Fn. 115), 211.

Politikbereich.¹³¹ Das schränkt offensichtlich zugleich die Gestaltungsmöglichkeiten des EP auf der Ausgabenseite ein.

c) Außerbudgetäre Finanzierungsinstrumente der Union

Finanzierungsinstrumente, die außerhalb der Regeln für den Unionshaushalt errichtet werden, sind kein Rand- und Nischenphänomen der europäischen Integration. So wurde die Finanz- und Wirtschafts-/Eurokrise unter Einsatz von außerbudgetären Finanzierungsinstrumenten adressiert.¹³² Auch in der Reaktion auf Covid-19 und den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine spielen außerbudgetäre Finanzierungsinstrumente eine wichtige Rolle. Ihre Verbreitung hat nicht zuletzt den Grund, dass sie die Verfahrensweisen des Unionshaushalts, und darin vor allem die Haushaltsrechte des EP, vermeiden.

aa) Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus wurde 2012 in Reaktion auf die Eurokrise als Finanzierungsinstrument mit einer wichtigen Funktion in der Wirtschafts- und Währungsunion errichtet: Um die Stabilität des Euro zu gewährleisten, soll der ESM Finanzmittel bereitstellen, die Mitgliedern mit schwerwiegenden Finanzierungsproblemen vor allem in der Form von Darlehen als Stabilitätshilfen gewährt werden können, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist (Art. 3 ESM-Vertrag). Zu diesem Zweck ist der ESM berechtigt, Mittel aufzunehmen, insbesondere indem er Darlehen an den Kapitalmärkten aufnimmt. Das Stammkapital tragen die ESM-Mitgliedstaaten bei, also die Mitglieder der Währungsunion. Neben der Vergabe von Darlehen zählen Ankäufe von Staatsanleihen von Mitgliedstaaten zu den Finanzhilfeeinstrumenten des ESM (Art. 14–18 ESM-Vertrag). Der ESM vergibt Finanzhilfen im Rahmen von Rückzahlungsverpflichtungen, die die sozial- und wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der unterstützten Mitgliedstaaten erheblich beschränken.¹³³

131 In diesem Sinne auch *Héritier/Meissner/Moury/Schoeller* (Fn. 114), 82, 103 f.

132 Dazu *Ioannidis*, in diesem Band.

133 *Dawson/de Witte* (Fn. 7), 833.

Das Europäische Parlament ist – entgegen seiner Forderung – am ESM und an dessen Entscheidungs- und Kontrollverfahren nicht beteiligt.¹³⁴ Es hat auch an der Errichtung nicht mitgewirkt: Der ESM wurde durch völkerrechtlichen Vertrag der teilnehmenden Mitgliedstaaten als internationale Finanzinstitution errichtet. Er ist zwar nicht durch Unionsrecht als Unionseinrichtung geschaffen worden, jedoch im eigens dafür geschaffenen Art. 136 Abs. 3 AEUV im Unionsverfassungsrecht verankert. Die Änderung des AEUV erfolgte auf der Grundlage des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gemäß Art. 48 Abs. 6 EUV und setzte damit lediglich eine Anhörung des EP voraus.

bb) EU Next Generation: Aufbau- und Resilienzfazilität

Das Programm *EU Next Generation* umfasst als operatives Instrument einen Sonderhaushalt, nämlich in der Form der sog. Aufbau- und Resilienzfazilität. Errichtet wurde die Fazilität durch eine auf Art. 175 AEUV gestützte Verordnung, die EP und Rat gemeinsam erlassen haben.¹³⁵ Die Fazilität dient dazu, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern, indem Resilienz, Krisenvorsorge, Anpassungsfähigkeit und Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten verbessert und dabei die sozialen und ökologischen Ziele der Union gefördert werden.¹³⁶ Zu diesem Zweck vergibt sie 700 Mrd. Euro aus den Krediten, zu deren Aufnahme der Eigenmittel-Beschluss von 2020 die Union ermächtigt (oben b.bb), hälftig als Darlehen und hälftig als Zuschüsse an die Mitgliedstaaten.

Dabei gilt eine Konditionalität, nämlich in der Form, dass die Mitgliedstaaten detaillierte Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen müssen, die den beantragten Mitteleinsatz entsprechend der Zielsetzung der Fazilität begründen. Darin wird jeweils die Reform- und Investitionsagenda des Mitgliedstaats festgelegt. Diese Pläne werden von der Kommission bewertet; sie schlägt dem Rat auf dieser Grundlage den für die Mittelvergabe erforderlichen Durchführungsbeschluss vor (Art. 19 VO). Damit obliegt die Mittelvergabe, insbesondere die Ausgestaltung und Umsetzung der Konditionalität, allein Kommission und Rat. Die entscheidende Kontrolle der Mittelvergabe liegt beim Rat, den die Verordnung zur Durchführungsrecht-

134 Héritier/Meissner/Moury/Schoeller (Fn. 114), 131 ff.

135 Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

136 Verordnung (EU) 2021/241 (Fn. 135).

setzung ermächtigt (Art. 20 Abs. 1 VO 2021/241). Dies ist ein wesentlicher Unterschied zum Unionshaushalt, in dem die Verteilung der verfügbaren Haushaltsmittel der Mitverantwortung und Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes unterliegt.

cc) Europäische Friedensfazilität

Die Europäische Friedensfazilität hat der Rat 2021 mit dem Beschluss (GASP) 2021/509 errichtet. Die Fazilität dient dazu, militärische und verteidigungspolitische Maßnahmen zu finanzieren, die nach Art. 41 Abs. 2 EUV nicht aus dem Unionshaushalt getragen werden: Insoweit gilt ein spezifischer, primärrechtlicher Ausschluss von der Finanzierung aus dem Unionshaushalt. Der Anwendungsbereich der Fazilität erstreckt sich zum einen auf Operationen der Union nach Art. 42 Abs. 4, 43 Abs. 2 EUV „mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“, d.h. auf militärische Einsätze im Rahmen der Union. Zum anderen sind Unterstützungsmaßnahmen gemäß Art. 28 EUV umfasst; das sind insbesondere Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten von Drittstaaten im Militär- oder Verteidigungsbereich. Die Fazilität wird seit dem Angriffskrieg auf die Ukraine zur Finanzierung von Waffenlieferungen an die Ukraine genutzt.¹³⁷

Die Mittel, die die Fazilität für beschlossene Operationen und Unterstützungsmaßnahmen bereitstellen soll, werden jeweils von denjenigen Mitgliedstaaten beigetragen, die dem Basisrechtsakt zustimmen. Für die finanzielle Ausstattung der Fazilität durch die Mitgliedstaaten gilt derselbe Verteilschlüssel wie für die Beiträge der Mitgliedstaaten zum Unionshaushalt, nämlich ein auf dem Bruttonationaleinkommen basierender Schlüssel. Mit der Fazilität finanzieren die Mitgliedstaaten verteidigungspolitisches und militärisches Handeln gemeinsam in ökonomischer Lastenteilung, indem sie im Verhältnis ihrer volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen. Dies befördert das häufig schwerfällige Zustandekommen des notwendigen Konsenses über verteidigungspolitische Beschlüsse der Union. Das Finanzierungsverbot des Art. 41 Abs. 2 EUV bedeutet daher nicht, dass es keine gemeinsame Lastentragung gibt, sondern vor allem, dass das Europäische Parlament, das in der GASP und GSVP keine mitgestaltenden Befugnisse

137 Beschluss (GASP) 2022/338 des Rates vom 28. Februar 2022 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität für die Bereitstellung militärischer Ausrüstung und Plattformen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, für die ukrainischen Streitkräfte, Art. 1.

innehat, auch nicht mittels der Finanzierung über verteidigungspolitische und militärische Maßnahmen mitentscheidet.

d) Unvollständige Verantwortung des EP für die Finanzen der Union

Die Verantwortung des EP für die Finanzen der Union ist unvollständig ausgeprägt. Sie bezieht sich, in der Form der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse, auf die Ausgabenseite des Unionshaushalts, aber nicht auf die Einnahmenseite: Das EP ist nicht am Eigenmittel-Beschluss beteiligt. Zum anderen wirkt das Europäische Parlament an den außerbudgetären Finanzinstrumenten, die gerade für die Reaktion der Union auf Krisen eine zentrale Rolle spielen, wie sich am Europäischen Stabilitätsmechanismus und zuletzt an der Aufbaufazilität von EU Next Generation sowie an der Europäischen Friedensfazilität zeigt, nicht verantwortlich mit. Dem EP fehlt damit in diesen Bereichen die politische Steuerungs- und Kontrollgewalt, die Haushaltsbefugnisse begründen.

5. Kontrollfunktionen, einschließlich Kurationsfunktion (Art. 14 Abs. 1 S. 2, 3 EUV)

Die politische Kontrolle der Regierung und Exekutive zählt zu den Parlamentsfunktionen in der demokratisch-rechtsstaatlichen Gewaltenteilung; auch Art. 14 Abs. 1 EUV benennt die politische Kontrolle als Aufgabe des EP, ohne aber das Kontrollobjekt zu bestimmen. Die parlamentarische Kontrolle wird über Verantwortlichkeitsbeziehungen zu anderen Verfassungsorganen ausgeübt und ist ein wesentlicher Faktor demokratischer und rechtsstaatlicher Gewaltenteilung. Sie umfasst auch parlamentarische Kurationsfunktionen als Instrument, ist aber auf diese nicht beschränkt. Insbesondere parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf Exekutivhandeln sind von Bedeutung, nämlich als Grundlage demokratischer Öffentlichkeit und kommunikativer Verantwortlichkeit gegenüber der Allgemeinheit.

Die parlamentarische Kontrolle ist im politischen System der Union atypisch ausgeprägt, da weder die Regierungsfunktion zwischen Rat, Europäischem Rat und Kommission eindeutig zugewiesen ist, noch das Parlament gegenüber diesen Institutionen durchgängig effektiv über die herkömmlichen Kontrollinstrumente der parlamentarischen Regierungsverantwort-

lichkeit verfügt.¹³⁸ Die Union hat eine supranationale und eine intergouvernementale Exekutive, bzw. die Exekutivfunktion ist auf europäischer Ebene nicht zentralisiert, sondern institutionell diversifiziert; sie ist überdies auch nicht strikt hierarchisiert, wie sich am Agenturwesen der Union zeigt.

Auch in diesem Kontext entwickeln sich die interinstitutionellen Beziehungen des EP dynamisch, vor allem sind sie vielfach nicht abschließend verfassungsrechtlich determiniert, sondern Gegenstand der Selbstorganisation der Beteiligten und veränderlicher Praktiken. Gerade Krisen haben darin immer wieder auf das institutionelle Gefüge der Union eingewirkt. Im Folgenden werden Hauptaspekte der Verantwortlichkeits- und Kontrollbeziehungen des EP in zwei Dimensionen beleuchtet: erstens im Verhältnis zur supranationalen Exekutive, die Kommission und Agenturen umfasst; zweitens im Verhältnis zur intergouvernementalen Exekutive, die Rat sowie Europäischen Rat umfasst.

a) Das EP und die Kontrolle der supranationalen Exekutive

aa) Verhältnis zur Kommission

Die Wahl der Kommission gilt als prominentester Fall der Erweiterung der parlamentarischen Rechte im politischen System der EU, die entscheidend durch das strategische Handeln des EP selbst vorangetrieben wurde.¹³⁹ Ursprünglich war das EP (damals parlamentarische Versammlung) an der Ernennung der Kommission bzw. des Kommissionspräsidenten nicht beteiligt.¹⁴⁰ Freilich ist die Kommission auch historisch nicht als Regierung eingerichtet worden, sondern als überstaatliche Behörde mit funktional geprägter Binnenorganisation und funktionalistischer Legitimation.¹⁴¹ Die sich entwickelnde Anbindung an das Parlament ist wesentlicher Teil der Transformation der Kommission in Richtung auf eine Verfassung und Legitimation als parlamentarische Regierung – dies ist aber angesichts der fehlenden Zentralisierung der Regierungsfunktionen und der Ausprägung der Kontrollinstrumente keinesfalls voll und typisch ausgeprägt. Zum prägenden Kontext der Wahl der Kommissionsspitze durch das Parlament zählt die Ausgestaltung des Einflusses der Mitgliedstaaten. Die Unabhän-

138 Zu den „vielen Regierungen der Union“ Möllers, in diesem Band.

139 Héritier/Meissner/Moury/Schoeller (Fn. 114), 61 ff.

140 Héritier/Meissner/Moury/Schoeller (Fn. 114), 62.

141 Dazu auch Meinel (Fn. 26), 399 f.

gigkeit der Kommission, die Art. 244 AEUV gerade für das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten postuliert, ist dabei nur eine Seite der Medaille. Die Unabhängigkeit bedeutet grundsätzlich eine politische Entkoppelung von den Mitgliedstaaten und ist damit zugleich ein Faktor, der eine politische Anbindung der Kommission an das EP ermöglicht. Auf der anderen Seite der Medaille steht das Nominierungsrecht des Europäischen Rates gemäß Art. 17 Abs. 7 EUV.

Die heutigen unionsverfassungsrechtlichen Regelungen des Verhältnisses zwischen EP und Kommission hat eine langjährige Entwicklungsgeschichte. Mit einer selbsttätigen, rechtlich nicht vorgesehenen Abstimmung über die neu ernannte Kommission eröffnete das EP im Jahr 1980 nach seiner ersten Direktwahl den Prozess seiner sukzessiven Ermächtigung in der Investitur der Kommission.¹⁴² Dies verlief von der Einführung einer förmlichen Abstimmung über die Ernennung des Kommissionspräsidenten mit dem Vertrag von Maastricht 1992 und die Wahl des Kommissionspräsidenten seit dem Vertrag von Lissabon 2009 bis zum „Spitzenkandidaten“-Prozess, der 2014 stattfand, also zur Kür einer Person zum Kommissionspräsidenten, die für eine der als europäische Parteien firmierenden Parteifamilien im Wahlkampf als Spitzenkandidat firmiert hatte, aufgrund des mehrheitlichen parlamentarischen Rückhalts.

Die rechtliche Grundlage der Wahl des Kommissionspräsidenten bildet Art. 17 Abs. 7 EUV. Danach liegt das Vorschlagsrecht für den Kandidaten für das Amt beim Europäischen Rat, der das Europäische Parlament konsultiert und selbst mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Der Europäische Rat berücksichtigt das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das EP stimmt über den Vorschlag ab; es wählt den Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Kommt dies nicht zustande, schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vor. Die Investitur der Kommission ist damit wesentlich für das Verhältnis des EP nicht nur zur Kommission, sondern auch zum Europäischen Rat (dazu noch unten b.bb).

Der Spitzenkandidatenprozess spielt sich in der Grauzone des Nominierungsrechts des Europäischen Rates ab: Dieser ist verpflichtet, das Wahlergebnis zu berücksichtigen. Das ist auch rein praktisch opportun, denn der Vorschlag soll ja eine Mehrheit im EP finden. Eine rechtliche Festlegung auf einen Spitzenkandidaten als Bewerber gibt es aber nicht. 2019 kollabierte

142 Héritier/Meissner/Moury/Schoeller (Fn. 114), 62.

die 2014 vom EP erfolgreich propagierte Idee des Spitzenkandidaten durch die Nominierung und Wahl von Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin. Dies hat der Geschichte der voranschreitenden Ermächtigung des EP im Verhältnis zur Kommission eine Komplikation hinzugefügt, um deren Deutung nun gerungen wird. Beweist das Scheitern des Spitzenkandidaten-Idee 2019 nun aber eine systemische, immanente Limitation der Parlamentarisierung der Union? Eine dahingehende Auffassung wird damit begründet, die zentrale Determinante der europäischen Integration sei und bleibe der konstitutive und letztlich nicht relativierte Anspruch der Mitgliedstaaten darauf, die „Zügel in der Hand zu halten“. Diese ließen zwar eine Machtteilung mit dem EP zu, wie in der Co-Gesetzgeberschaft und mit einer parlamentarischen Wahl des ihrerseits nominierten Kommissionspräsidenten, aber keine politische Zentralisierung im Europäischen Parlament, die dieses zum dominanten Akteur machen würde – hier konkret im Hinblick auf die Wahl der Kommission als Instrument ihrer politischen Steuerung.¹⁴³ Normativ wird hierfür auf die Deutung der EU als *demoscracy* verwiesen, als „a Union of peoples, understood both as states and as citizens, who govern together but not as one“¹⁴⁴ (s. schon oben I. und III.2.c.aa).

Den „von der Leyen-Fall“ in dem Sinne zu deuten, dass er Ausdruck einer immanenten und sich schließlich immer durchsetzenden Begrenzung der Parlamentarisierung der Union sei, ist indes keineswegs zwingend. Zum einen bilden 2014 und 2019 mit zwei Fällen in der Auseinandersetzung um das Spitzenkandidaten-Modell ein sehr begrenztes Datenset und steht es danach zwischen EP und Europäischem Rat noch dazu unentschieden.¹⁴⁵ Überdies war das EP 2019 gegenüber dem Europäischen Rat in der schwachen Position mehrdeutiger interner Mehrheitsverhältnisse; das erhöhte die Handlungsspielräume des Europäischen Rates.¹⁴⁶ Zum anderen aber ist die verfassungsrechtliche Lage eine, die dem Europäischen Rat nicht dauerhaft erlauben dürfte, das EP und seine Position, einschließlich seiner institutionellen Interessen, zu übergehen: Schließlich bedarf es nach Art. 17 Abs. 7 EUV zur Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten der Zustimmung einer Parlamentsmehrheit. Steht im EP eine Mehrheit

143 Ben Crum, Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-Process, JEPP 30 (2023), 193–213 (195).

144 Nicolaidis (Fn. 20).

145 Darauf verweisen auch Eva G. Heidbreder/Daniel Schade, (Un)settling the Precedent. Contrasting Institutionalisation Dynamics in the Spitzenkandidaten Procedure of 2014 and 2019, Research & Politics 7(2) (2020), 1–6.

146 Heidbreder/Schade (Fn. 145).

hinter dem Spitzenkandidatenprozess, die sich nicht parteipolitisch spalten lässt, könnte das EP über die demokratische Politisierung der Kommissionswahl durch den Spitzenkandidatenprozesses in Zukunft durchaus gegenüber dem Europäischen Rat bzw. hierüber einen Konsens erzielen. Institutionelle Entwicklungen verlaufen gerade in einem so unvollendeten, dynamischen und von den widerstreitenden Geltungsansprüchen der Demokratisierung, der Effektivität und der Intergouvernementalität geprägten politischen System wie der EU nicht notwendig als linearer Prozess ohne Regressionen und Widerstand. Sie sind notwendigerweise stark von konkreten politischen Konstellationen und Kontingenzen geprägt. Das gilt auch für das Verhältnis von Parlament und Kommission.¹⁴⁷

Das Kommissionskollegium ist gemäß Art. 17 Abs. 8 EUV dem Europäischen Parlament verantwortlich; das Verantwortlichkeitsverhältnis beruht auf der Wahl, erschöpft sich aber nicht darin. Art. 234 AEUV sieht eine Sanktion vor, die auch als Bezugspunkt der übrigen parlamentarischen Kontrollinstrumente bedeutsam ist: Es handelt sich um ein Votum des EP, das mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments verabschiedet wird und zur Folge hat, dass die Kommissionsmitglieder ihr Amt niederlegen müssen. Dieses Verfahren ist als Amtsenthebungsverfahren aus Anlass eines Handelns der Kommission ausgestaltet, das einen breiten Widerspruch des Parlaments hervorruft, also wesentlich als Sanktion für Missstände und Rechtsverstöße. Die Amtsenthebung steht hingegen nicht zur Verfügung einer Fraktion oder Koalition des EP, die unterhalb der 2/3-Schwelle über ihre Mehrheit im Parlament politisch handlungsfähig ist, d.h. Gesetze beschließen und den Kommissionspräsidenten wählen kann. Die Wahl einer neuen Kommission setzt zudem den Vorschlag des Europäischen Rates voraus. Es handelt sich daher insgesamt nicht um ein Instrument, das die Kommission in ihrem Bestand an den Rückhalt, an das Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit bindet. Das Amtsenthebungsverfahren ist aufgrund seiner hohen prozeduralen Hürde eher ein Instrument der Rechtskontrolle als der politischen Verantwortlichkeit.

147 Vgl. auch *Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners*, Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, *integration* 2019, 262–279 (268).

Ein parlamentarisches Kontrollinstrument, das in der Alltagspraxis bedeutsamer ist, bilden die Informationsrechte des EP.¹⁴⁸ Gegenüber der Kommission besteht nach Art. 230 AEUV ein mündliches und schriftliches Fragerecht, dem eine Antwortpflicht der Kommission korrespondiert.¹⁴⁹ Die Rahmenvereinbarung zwischen EP und Kommission und die Geschäftsordnung des EP sehen auf dieser Grundlage eine regelmäßige Fragestunde mit dem Präsidenten der Kommission und ein vergleichbares Format mit den weiteren Kommissionsmitgliedern vor.¹⁵⁰ Dies ist an das Format der Regierungsbefragung angelehnt, wie es – mit einiger Variation in konkreter Ausgestaltung und Praxis – in parlamentarischen Regierungssystemen verbreitet ist.¹⁵¹ Die grundsätzlich öffentlich im Plenum stattfindende Befragung der Mitglieder der Kommission zu ihrem Handeln macht sie grundsätzlich kommunikativ rechenschaftspflichtig gegenüber dem Parlament und, darüber vermittelt, auch gegenüber der Allgemeinheit.¹⁵² Das EP hat nach Art. 226 AEUV auch ein Untersuchungsrecht bezüglich Verstößen gegen das Unionsrecht oder Missständen bei dessen Anwendung. Es ist bislang durch eine Interinstitutionelle Vereinbarung geregelt.¹⁵³ Die vorgesehene Verordnung des EP zur Regelung der Einzelheiten dieses Rechts ist bislang infolge der Vetoposition von Rat und Kommission im vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahren nicht ergangen.¹⁵⁴ Diese primärrechtlich begründete Abhängigkeit des EP in seinem Untersuchungsrecht limitiert zugleich dessen Effektivierung ganz erheblich.

148 Zur demokratischen Bedeutung von Informationsrechten weiterführend *Jelena von Achenbach*, *Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, ZParl 2017, 491–515, und *Meinel* (Fn. 26), 247 ff.; zur Informationsfunktion von Parlamenten, einschließlich des EP *Patrick Hilbert*, *Die Informationsfunktion von Parlamenten*, Tübingen: Mohr Siebeck 2022.

149 *Hilbert* (Fn. 148), 343.

150 Nr. 46 Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABl. 2010 L 304/47; Art. 137 GO-EP 2023.

151 Zur Regierungsbefragung unter dem Grundgesetz *von Achenbach*, *Verfassungswandel* (Fn. 89), 325–344; *Meinel* (Fn. 26), 287 ff.

152 *Hilbert* (Fn. 148), 346 f.

153 Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 6. März 1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments, ABl. 1995 L 78/1.

154 Dazu näher *Eva-Maria Poptcheva*, *Parliamentary Oversight*, in: Olivier Costa (Hrsg.), *The European Parliament in Times of EU Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2018, 25–52 (31 ff.).

Zu den Kontrollinstrumenten des EP gegenüber der Kommission zählt auch die Aussprache über den jährlichen Gesamtbericht nach Art. 233 AEUV, zudem die Entlastung der Kommission in deren Funktion der Durchführung des Haushalts mit den verbundenen parlamentarischen Informationsrechten (Art. 319 AEUV). Beide Mechanismen begründen eine kommunikative Rechenschaftspflicht der Kommission und bilden hervorgehobene Formate der politischen Bewertung des Kommissionshandelns durch das Parlament; dies umfasst zum einen die Parlamentsmehrheit, eröffnet aber auch Raum für eine sichtbare Positionierung von Akteuren der parlamentarischen Minderheiten.¹⁵⁵

bb) Das EP und die Agenturen; interparlamentarische Kontrolle als Modell?

Agenturen, unabhängige Einrichtungen, die exekutive Funktionen, vor allem Regulierungsfunktionen, wahrnehmen, haben in der Union über die Politikbereiche hinweg eine große Bedeutung; es ist schon lange von einer *agencification* die Rede.¹⁵⁶ Die Frage nach der rechtsstaatlich-demokratischen Kontrolle des Agenturwesens begleitet diese Entwicklung.¹⁵⁷ Die Grenzschutzagentur FRONTEX ist ein sichtbares Beispiel dafür, wie wichtige Agenturen im Unionsrecht von einer effektiven politischen Verantwortlichkeit ausgenommen sind, was gerade mit Blick auf die Menschenrechtsbedeutung der Agentur ein demokratisches und rechtsstaatliches Defizit ist.¹⁵⁸

155 Zur Entlastung *Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje*, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2015, Art. 319 AEUV, Rn. 13–17; das Verfahren der Entlastung ist eigens in einer Anlage zur GO-EP geregelt (Anlage V GO-EP 2023).

156 Mit weiteren Nachweisen *Nuria Font/Ixchel Pérez Durán*, The European Parliament Oversight of EU Agencies Through Written Questions, JEPP 23 (2016), 1349–1366.

157 Etwa *Michael Buess*, European Union Agencies and Their Management Boards, JEPP 22 (2015), 94–111; *Madalina Busuioc*, European Agencies, Oxford: Oxford University Press 2013; *Deirdre Curtin*, Executive Power of the European Union, Oxford: Oxford University Press 2009; *Merjin Chamon*, EU Agencies, Oxford: Oxford University Press 2016.

158 S. zur Problematik *Herbert Rosenfeldt*, Frontex im Zentrum der europäischen Grenz- und Küstenwache, Tübingen: Mohr Siebeck 2021, insb. 259 ff.; *Thomas Groß*, Defizite des Grundrechtsschutzes bei Frontex-Einsätzen, ZAR 2020, 51–58.

Das EP ist nicht der einzige, mit Blick auf die demokratische Einbindung von Agenturen aber sicherlich ein zentraler und prädestinierter Akteur. Es hat auf das Agenturwesen institutionell reagiert, indem es den einzelnen Ausschüssen Aufsichtsfunktionen für spezifische Agenturen zuweist; als Co-Gesetzgeber hat es zudem jedenfalls teilweise dafür gesorgt, dass parlamentarische Aufsichtsrechte in den sekundärrechtlichen Rechtsgrundlagen von Agenturen verankert werden.¹⁵⁹ Überdies kann das EP auf seine Kontrollrechte gegenüber der Kommission zurückgreifen, um deren Kontrolltätigkeit gegenüber den Agenturen zu beaufsichtigen und darüber vermittelt auch Informationen über das Handeln der Agenturen zu erschließen.

Eine neuere Entwicklung im Bereich der politischen Kontrolle von unionalen Agenturen ist die Einrichtung eines interparlamentarisch besetzten Kontrollgremiums: 2017 wurde aufgrund von Art. 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV und der Europol-Verordnung (VO 2016/794) der Gemeinsame Parlamentarische Kontrollausschuss für Europol errichtet, die EU-Agentur, die zum europäischen Sicherheitsverwaltungsverbund zählt und die Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung von Straftaten unterstützt.¹⁶⁰ Der Kontrollausschuss ist mit Abgeordneten des EP und der Parlamente der Mitgliedstaaten besetzt und soll die Tätigkeit von Europol politisch kontrollieren. Damit übt eine interparlamentarische Einrichtung erstmals formalisiert Kontrolle gegenüber der unionseigenen Verwaltung aus.

Das lässt sich als innovativer Ansatz verstehen, demokratischen Funktionen die dezentralisierte Form einer Vernetzung von Parlamenten zu geben; es spiegelt auch die Idee der *demoscracy*. Ob es allerdings als verallgemeinerbare Form der demokratischen Kontrolle von Unionseinrichtungen taugt, ist doch zu bezweifeln. Die demokratische Funktion parlamentarischer Kontrolle liegt auch mit Blick auf Exekutivgewalt jenseits des Staates gerade darin, eine pluralistische, öffentliche Auseinandersetzung über das exekutive Handeln zu eröffnen und damit zu dessen demokratischer Politisierung beizutragen. Diese demokratische Funktion ist eng mit der Form und den Befugnissen des Parlaments verknüpft, als Kontrolle durch den Gesetzgeber, der Informationen selbst zur Grundlage der gesetzgeberischen

159 Anlage VI, GO-EP 2023; zur sekundärrechtlichen Begründung von parlamentarischen Kontrollrechten gegenüber den Agenturen knapp Hilbert (Fn. 148), 346 f., zum Zusammenhang mit der Ermächtigung als Co-Gesetzgeber mit weiteren Nachweisen Font/Pérez Durán (Fn. 156).

160 Die folgenden Ausführungen basieren auf Tarik Tabbara/Jelena von Achenbach, Der Gemeinsame parlamentarische Kontrollausschuss für Europol, Die Verwaltung 54 (2021), 73–103.

Steuerung der Verwaltungstätigkeit und die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation machen kann. Dies lässt sich nicht unmittelbar auf interparlamentarische Gremien projizieren, die funktional auf eine spezifische Organisation bezogen und mit parlamentarischen Delegationen besetzt sind. Gleichwohl kann die Einbindung der nationalen Parlamente in Bereichen, in denen die unionale Exekutivgewalt, wie im Fall von Europol, vor allem die praktische Zusammenarbeit und Integration der nationalen Verwaltungen im Verwaltungsverbund stärken soll, deren originäre Kontrollkapazitäten gegenüber der mitgliedstaatlichen Verwaltung fruchtbar machen. Die nationalen Parlamente sind aber strukturell nur eingeschränkt in der Lage, europäischer Hoheitsgewalt demokratische Legitimation zu vermitteln, zumal ihre Kooperation auf europäischer Ebene immer Delegation voraussetzt.¹⁶¹

b) Das EP und die Kontrolle der intergouvernementalen Organe

Die intergouvernementale Seite des institutionellen Systems der Union hat wesentlich zwei Ausprägungen: Den Rat in der rechtsetzend-operativen Funktion und den Europäischen Rat in einer übergreifenden politischen Führungsfunktion. Die Stellung des Europäischen Parlaments ist im Verhältnis zum Rat rechtlich, im Verhältnis zum Europäischen Rat aber vor allem durch die Praxis geprägt, der das Unionsverfassungsrecht einen weiten Raum belässt.

aa) Verhältnis zum Rat

Das EP wählt den Rat nicht. Es hat keinen Einfluss auf dessen Zusammensetzung aus nationalen Regierungsvertretern und sein politisches Programm. Über die weiteren Instrumente der parlamentarischen Kontrolle verfügt das EP gegenüber dem Rat auch nur eingeschränkt. Es hat nach den Verträgen keine allgemeinen Informationsrechte gegenüber dem Rat.¹⁶²

161 Dazu *Jelena von Achenbach*, Repräsentative Demokratie in der Europäischen Union. Parlamentarisierung europäischer Politik durch Teilhabe und Kooperation der nationalen Parlamente?, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos 2015, 207–228.

162 *Poptcheva* (Fn. 154), 35; *Hilbert* (Fn. 148), 344.

Die GO-EP sieht ein Fragerecht gegenüber dem Rat vor (Art. 136 Abs. 1 GO-EP 2023), und es besteht eine langjährige Übung der Beantwortung parlamentarischer Fragen durch den Rat, in dessen Geschäftsordnung dies auch verankert ist. Dieses Informationsrecht ist allerdings im Primärrecht selbst nicht ausdrücklich abgesichert, was eine gerichtliche Durchsetzung im Streitfall erschweren dürfte. Der Praxisbefund ist, dass das EP das Fragerecht gegenüber dem Rat weit weniger nutzt als das Fragerecht gegenüber der Kommission.¹⁶³

Die Grundfrage des interinstitutionellen Verhältnisses zwischen EP und Rat ist indes nicht vorrangig die nach der parlamentarischen Verantwortlichkeit und Kontrolle des Rates. Eine solche entspricht nicht seiner institutionellen Form und Funktion – es handelt sich eben um ein Organ, dessen Legitimation von den mitgliedstaatlichen politischen Systemen, insbesondere deren Parlamenten, abgeleitet ist. In der Perspektive einer bikameralen Organisation des Gesetzgebers in einem föderalen politischen System ist die Staatenkammer nicht gegenüber dem Parlament der Bundesebene verantwortlich. Die entscheidende Frage des interinstitutionellen Verhältnisses zwischen Rat und EP ist demnach die der Verteilung der legislativen Befugnisse: Gesetzgebung ist zwar nicht das einzige und durchweg in allen Politikbereichen zur Verfügung stehende Handlungsinstrument der Union, aber sie ist dennoch das zentrale und wesentliche Mittel der politischen Gestaltung, indem sie positive Integration ermöglicht. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren macht das EP gegenüber dem Rat zum gleichberechtigten Organ. Das ist nicht nur im Anwendungsbereich der Co-Gesetzgeberschaft selbst relevant, sondern darüber hinaus. Denn es hat eine verfassungsprinzipielle Verankerung, indem es Art. 10 Abs. 2 EUV operationalisiert, nämlich das Verfassungsprinzip der dualen Legitimationsstruktur der europäischen Gewalt. Dies bildet den übergreifenden normativen Rahmen der interinstitutionellen Beziehungen der beiden Organe; die parlamentarische Mitverantwortung für die Unionsgewalt ist damit das Regelkonzept der Verträge.

Dies stärkt das EP in seiner institutionellen Selbstbehauptung im institutionellen Gefüge. Das EP ist geübt und oftmals erfolgreich darin, seine förmlichen Befugnisse mit verschiedenen Formen des strategischen Handelns zu nutzen, um institutionelle und/oder substanzielle Zugeständnisse

163 Poptcheva (Fn. 154), 36.

in Bereichen zu erzielen, die weniger parlamentarisiert sind.¹⁶⁴ Das hat Grenzen, es kann insbesondere ohne Vertragsänderung nicht die interinstitutionelle Gleichberechtigung herbeiführen und alleinige Entscheidungsbefugnisse des Rates oder sonstige intergouvernementale Politikmodi nicht beseitigen. Es ist aber durchaus eine inkrementelle Ausdehnung parlamentarischer Mitwirkung auch in Politikbereichen empirisch nachweisbar, die von der (Co-)Gesetzgebung ausgenommen sind, wie etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁶⁵

bb) Verhältnis zum Europäischen Rat

Das Verhältnis zwischen EP und Europäischem Rat ist nur punktuell in den EU-Verträgen geregelt und in vielen Aspekten der Selbstorganisation der Akteure überlassen, deren Dynamik ihrerseits mitgeprägt wird von den wechselhaften und kontingenten politischen Binnenkonstellationen, sowie von den äußeren Umständen, insbesondere von den Krisen, mit denen die Union in den verschiedensten Formen immer wieder konfrontiert ist. Schon die Regelung der Investitur der Kommission lässt Fragen offen und ist deswegen Gegenstand eines interinstitutionellen Machtgerangels mit unklarem Ausgang (oben a.aa). Es gibt aber darüber hinaus Interaktionsfelder und Bezüge zwischen EP und Europäischem Rat, die noch weniger rechtlich strukturiert sind.¹⁶⁶

Nicht zuletzt stellt sich ganz grundsätzlich die Frage nach der politischen Leitungs-/Regierungsfunktion im politischen System der Union.¹⁶⁷ Das betrifft vor allem die Stellung von Kommission (Gesetzesinitiativmonopol gem. Art. 17 Abs. 2 EUV) und Europäischem Rat (Initiativegeber/Agenda-setter nach Art. 15 Abs. 1 EUV), wirkt sich aber auch auf die Position des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge aus – insbesondere in Bezug auf die politische Programmatik, mit der das EP als Teil der bikameralen Legislative der Union (Co-Gesetzgeberschaft, dazu oben 3.a) konfrontiert ist. Denn EP und Rat initiieren die Gesetzgebung nicht selbst, sondern sind auf Vorschläge der Kommission angewiesen.

164 *Héritier* (Fn. 41).

165 Zu den Befugnissen des EP in der GSVP von *Achenbach*, Integration in der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, Manuskript 2021, 384 ff.

166 *S. Müller Gómez/Reiners* (Fn. 147), 262–279.

167 Dazu näher von *Bogdandy/Rugge*, in diesem Band.

Die politische Führungsrolle, die der Europäische Rat ausübt, wird politikwissenschaftlich auf den Begriff „*the Union's supreme decision-maker*“¹⁶⁸ gebracht. Diese Rolle ist indes nicht primär von Befugnissen zu förmlichem Handeln durch Rechtsetzung als davon geprägt, dass der Europäische Rat mit den Spitzen der Mitgliedstaaten (Art. 15 Abs. 2 EUV) die politische Macht vertritt, ohne die in der Union schlechterdings nichts geht. Der Europäische Rat übt seine Funktionen, das Geben von Entwicklungsimpulsen und das Festlegen allgemeiner politischer Zielvorstellungen und Prioritäten, proaktiv und mit starkem Geltungsanspruch aus.¹⁶⁹ Allerdings ist das EP von ihm institutionell und politisch grundsätzlich unabhängig. Insbesondere besteht nicht der Zusammenhang eines parlamentarischen Regierungssystems, der politischen Konformitätsdruck auf die regierungstragende Parlamentsmehrheit ausübt. Das ist ein Faktor, der das EP im Verhältnis zum starken Europäischen Rat ermächtigt. Das spiegelt sich praktisch darin, dass das EP im unionalen politischen System insgesamt – auf der Grundlage seiner inneren Mehrheitsverhältnisse – politischen Eigenstand ausübt, etwa indem es gegenüber marktliberalen Zielsetzungen den Grundrechtsschutz und andere marktbegrenzende Zielsetzungen verfolgt.¹⁷⁰ Das EP kann zwar seinerseits als ordentlicher (Co-)Gesetzgeber nicht ohne die (mehrheitliche) Zustimmung der Mitgliedstaaten handeln. Es besteht aber gleichermaßen umgekehrt ein Abhängigkeitsverhältnis: Wo der Europäische Rat politische Entwicklungen will, die der Gesetzgebung bedürfen, ist er auf die Kooperation des Europäischen Parlaments angewiesen; er kann seine Präferenzen nicht ohne das EP verwirklichen. In Politikbereichen, in denen keine parlamentarische Mitverantwortung gilt, wie insbesondere in der GASP/GSVP, sind die Verhältnisse natürlich andere.¹⁷¹

168 Luuk van Middelaar/Uwe Puetter, The European Council: The Union's Supreme Decision-Maker, in: Dermot Hodson/Uwe Puetter/Sabine Saurugger/John Peterson (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, 5. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2022, 51–77.

169 Dazu näher von Bogdandy/Rugge, in diesem Band.

170 Dazu schon von Achenbach, *Demokratische Gesetzgebung* (Fn. 11), 297 ff.

171 Dazu Ley, in diesem Band.

IV. Fazit

1. Die repräsentativ-demokratische Bedeutung des EP

Das politische Subjekt der Union ist, wie in Art. 10 Abs. 2 EUV verfassungsprinzipiell verankert, einerseits in den Mitgliedstaaten als einzelstaatlichen politischen Einheiten, andererseits aber in der transnationalen Unionsbürgerschaft verfasst. Dass darin Fragmentierung und Einheitsbildung als Grundlage der Union koexistieren, prägt auch die elektorale Verfasstheit des EP: Die Grundsätze der Sitzverteilung im EP sollen unter der Bedingung der komplexen Struktur der politischen Kollektivität in der Union und der einstweilen geltenden mitgliedstaatlichen Kontingentierung der Sitze im EP eine faire, inhaltlich offene, pluralistisch geprägte Willensbildung ermöglichen, die von den Bürgerinnen und Bürgern der Union als Form ihrer grenzübergreifenden, gemeinsamen demokratischen Repräsentation verstanden werden kann. Dazu zählt nicht zuletzt der Gedanke der *non-domination* in dem Sinne, möglichst zu verhindern, dass die großen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, die parlamentarische Willensbildung zur Durchsetzung ihrer Interessen in der Form einer Blockbildung und Vetoausübung ihrer nationalen Delegationen dominieren können. Die nationalen Sitzkontingentierung bleibt gegenüber transnationalen Wahlen ein limitierender Faktor der repräsentativen Funktion des EP in Bezug auf die politische Integration der Unionsbürgerschaft. Solange es aber keine grenzübergreifenden Wahllisten gibt, ermöglicht das Unionsverfassungsrecht insbesondere mit den Grundsätzen der degressiv-proportionalen Sitzkontingentierung und der Verhältniswahl eine Vertretung aller nationalen Wählerschaften, die die jeweiligen parteipolitischen Kräfteverhältnisse pluralistisch widerspiegelt. Das erlaubt die in der Willensbildung des EP grundsätzlich stattfindende grenzübergreifende Integration entlang nicht-territorialer, funktionalistisch geprägter Orientierungen auf dem Links-Rechts-Spektrum. Hierauf bezieht sich die repräsentative Funktion des EP.

2. Prägende Spannungslagen der Funktionsweise und Stellung des EP

Die Funktionsweise und Stellung des Europäischen Parlaments im unionalen Gewaltengefüge und deren neuere Entwicklungen sind von einer Reihe von verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Spannungslagen geprägt, aus denen sich auch demokratische Limitationen des EP ergeben. Anhand von drei Spannungsmomenten lassen sich zentrale Erkennt-

nisse der Analyse des EP anhand der klassischen Parlamentsfunktionen synthetisieren: Effektivität vs. parlamentarische Legitimation (a), Intergouvernementalismus vs. Parlamentarisierung (b) und interparlamentarische Kooperation vs. Parlamentarisierung (c).

a) Effektivität vs. parlamentarische Legitimation

Der verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Kontext und die institutionelle Dynamik des Europäischen Parlaments haben zur Ausprägung starker parlamentarischer Führungsstrukturen/Hierarchisierung und zur Delegation und Konzentration der parlamentarischen Willensbildung geführt. Das gilt auf der organisatorisch-administrativen Seite, indem v.a. Parlamentspräsident, zudem Präsidium und Konferenz der Präsidenten starke Befugnisse innehaben, wie sich insbesondere an den Regelungen zum Parlament in der Ausnahmesituation zeigt. Es prägt aber ebenso, und noch viel bedeutsamer, die politisch-funktionalen Seite, nämlich die Rolle der Ausschüsse, sowie der Fraktionen. Zentraler Faktor der politisch-funktionalen Hierarchisierung und Konzentration im Europäischen Parlament ist die Trilogisierung der Unionsgesetzgebung: Die Trilogie, infolge derer eine Einigung der Co-Gesetzgeber, die vor einer ersten Plenarberatung im EP erfolgt, den Standardfall bildet, macht die Ausschüsse (und dort die Berichterstatter) zu den entscheidenden parlamentarischen Akteuren (oben III.3.b.bb). Die Handlungsmöglichkeiten einzelner Abgeordneter sind demgegenüber schwach ausgeprägt, auch gegenüber den Fraktionen; etwa können Änderungsanträge nur von Fraktionen oder mit einem Mindestquorum von einem Zwanzigstel der Mitglieder des Parlaments eingereicht werden (Art. 180 Abs. 1 iVm Art. 179 Abs. 1 GO-EP 2023, bei einer Anzahl von 705 MdEPs also mindestens 35). Es findet in hohem Maße eine Mediatisierung der einzelnen Abgeordneten statt – durch die Fraktionen, aber eben auch durch die Ausschüsse, nicht zuletzt durch deren Vorsitze und Berichterstatter.¹⁷²

Die Stärke der parlamentarischen Führungs- und Delegationsstrukturen ist ein Faktor, der wesentlich dazu beiträgt, die interinstitutionelle Handlungsfähigkeit des EP im komplexen politischen System der EU zu stärken,

172 Mit Blick auf fraktionslose Abgeordnete bereits *Pierpaolo Settembri*, When is a Group Not a Political Group?, *The Journal of Legislative Studies* 10 (2004), 150–174.

gerade im Verhältnis zum Rat.¹⁷³ Dies beruht indes nicht bloß beiläufig, sondern entscheidend darauf, dass eine organisatorische und politische Hierarchisierung und Entscheidungskonzentration stattfindet, die die pluralistische Kapazität der parlamentarischen Willensbildung reduziert: Dies zeigt sich darin, wie über eine trilogisch gefundene Einigung nur insgesamt und ohne Beratung von Änderungsanträgen abgestimmt wird. Das schränkt auch das Ausüben von Opposition ein.¹⁷⁴ Damit geht die Abwägung zwischen Effektivität und Legitimation ziemlich einseitig zulasten der Legitimation aus, die in Art. 10 Abs. 1 EUV verfassungsprinzipiell als repräsentativ-demokratische Legitimation gefordert ist.

Trilogisierte Gesetzgebung geht, um es zugespitzt zu formulieren, letztlich eher in Richtung einer Simulation von demokratischer Willensbildung: Die formalen Beschlusserfordernisse werden eingehalten, aber der inhaltlich entscheidende politische Prozess hat sich aus dem Verfahren zurückgezogen, das die Organisationsverfassung als Umsetzung der dualen demokratischen Legitimationsstruktur europäischer Hoheitsgewalt vorsieht (Art. 10 Abs. 2 EUV). Angesichts der Reformalisierung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in der trilogisierten Form, die das Geschäftsordnungs- und Interorganrecht der Beteiligten leistet, zu der aber auch die Einordnung der Trilogie durch den EuGH beiträgt, steht hier die tatsächliche Gestaltungskraft des Demokratieprinzips des Art. 10 EUV in der Organisation und Praxis der Gesetzgebung doch deutlich in Frage (dazu noch unten 3.). Die Grundsätze der demokratischen Willensbildung nicht der Verfahrenseffizienz zu opfern, liegt dabei aber im originären, eigenen Interesse der EU. Um die Anerkennung der EU durch die Bürgerinnen und Bürger zu sichern, ist es unverzichtbar, dass die politischen Prozesse auf der europäischen Ebene in den unionsverfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren ablaufen und den dort vorgesehenen Formen der öffentlichen und inhaltlich offenen Willensbildung entsprechen.

b) (Neuer) Intergouvernementalismus vs. Parlamentarisierung

Wie das EP den in Rat und Europäischem Rat unionsorganschaftlich verfassten Mitgliedstaaten gegenübersteht, ist ein Zentralaspekt dessen, wie die duale Legitimationsstruktur der unionalen Hoheitsgewalt, die Art. 10

173 von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung (Fn. 11), 475 ff.

174 von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung (Fn. 11), 279 ff., 475 ff.

EUV verfassungsprinzipiell verankert, praktisch umgesetzt wird. Es prägt zugleich die Verfasstheit der Union im Spannungsfeld zwischen intergouvernementaler, von den Mitgliedstaaten ausgeübter und supranationaler politischer Führung und Gestaltung.

Exemplarisch gibt die vorliegende Untersuchung am Beispiel der Haushaltsbefugnisse einen Einblick in die Dynamik des *New Intergovernmentalism*: Die untersuchten außerbudgetären Instrumente haben ganz unterschiedliche Formen und Rechtsgrundlagen, lassen sich aber übergreifend als Ausdruck des Anliegens der Mitgliedstaaten verstehen, die finanziellen Handlungsgrundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten der Union stärker zu kontrollieren, als das bei einer Mitentscheidung und Mitkontrolle über die Verteilung der unionalen Mittel seitens des Europäischen Parlamentes in Bezug im regulären Haushalt der Fall ist. Der ESM, die Aufbau- und Resilienzfazilität im Rahmen von *EU Next Generation*, sowie, in einem ganz anderen Politikbereich, die Europäische Friedensfazilität sind also gerade deswegen außerhalb des Unionshaushalts errichtet worden, weil sie dessen supranationale Prägung vermeiden, insbesondere die Beteiligung des EP: Die Verteilung von Mitteln ist hierin nicht Gegenstand der gestalterisch-steuernenden und kontrollierenden Haushaltsbefugnisse des EP. Die wesentlichen demokratischen Funktionen, die parlamentarischen Haushaltsrechten zukommen, fehlen so zugunsten einer Dominanz der Exekutiven in intergouvernementalen Entscheidungsstrukturen. Diese können die Steuerung der Finanzierung von unionalem Handeln, insbesondere mit Blick auf Solidarität und Umverteilung, sowie das regulatorische Einwirken auf die Mitgliedstaaten über Finanzierungsinstrumente nicht hinreichend demokratisch anbinden.¹⁷⁵

c) Interparlamentarische Kooperation vs. Parlamentarisierung?

In der Vernetzung und Kooperation der Parlamente in der Europäischen Union, die unter anderem auch die Innovation eines interparlamentarischen Kontrollgremiums für eine EU-Agentur hervorgebracht hat (oben III.5.a.bb), besteht durchaus Potential dafür, ein größeres Gegengewicht zur Exekutivdominanz des europäischen Regierens zu schaffen. Art.12 EUV

175 Grundlegend kritisch zu den Effekten der Euro-Krise im institutionellen Gleichgewicht der Union, gerade auch mit Blick auf die Marginalisierung des EP, und verallgemeinerbar mit Blick auf exekutivdominierte Politiken Dawson/de Witte (Fn. 7), 828 ff., 832 ff.

zählt die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Arbeitsweise der Union zu den demokratischen Grundsätzen der Union und macht sie damit auch zum Element des unionalen Demokratiemodells, insbesondere mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament in Art. 12 lit. f EUV und der Einführung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsmechanismus, der die nationalen Parlamente zu einem Einspruch gegen Unionsgesetzgebung ermächtigt (Art. 12 lit. b EUV). Dies lässt sich als betont *demosokratisches* Element unionaler Demokratie verstehen (zur *demosocracy* oben I. und III.2.c.aa). Der Vertrag von Lissabon hat hiermit gegenüber Vorfassungen des Primärrechts einen neuen Akzent im Unionsverfassungsrecht gesetzt.

Die nationalen Parlamente sind ein wichtiger Faktor der demokratischen Kontrolle des Handelns der nationalen Exekutiven. Ihre Leistungsfähigkeit in Bezug auf europäische Politikprozesse ist aber strukturell limitiert. Eine mit der Stärkung der nationalen Parlamente einhergehende verfassungspolitische Fokusverschiebung zulasten des Europäischen Parlaments könnte daher einer effektiven Parlamentarisierung der Union durchaus abträglich sein. Das gilt jedenfalls dann, wenn mit der verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente die Vorstellung verbunden ist, den Parlamentarismus in der Union in einer *sui generis*-Form auszuprägen, in der es *kein* demokratisches Zentrum im politischen System geben solle. Ein solcher Ansatz würde für die Verfassung der Union letztlich die Idee des Parlamentarismus überhaupt relativieren. Die nationalen Parlamente verstärkt in europäisches Handeln miteinzubeziehen, kann daher ein wichtiger Teil einer effektiven Demokratisierung der Union sein. Es bleibt aber mit Blick auf dieses Ziel unumgänglich, das Europäische Parlament am Leitbild eines transnationalen Mittelpunkts des politischen Systems fortzuentwickeln.

3. Das Verhältnis von unionalem Demokratieprinzip und Organisationsverfassung

Die institutionellen Bestimmungen zum EP in den EU-Verträgen und in der vorgesehenen sekundären Rechtsetzung sind Konkretisierungen des Demokratieprinzips, wie es in Art. 2 und 10 EUV niedergelegt ist, insbesondere mit Blick auf die Bedeutung des EP als einem der beiden Legitimationsstränge europäischer Hoheitsgewalt, die das duale Legitimationsmodell

des Art. 10 EUV vorsieht.¹⁷⁶ Die verschiedenen Normen bilden einen Zusammenhang und sind aufeinander bezogen, nämlich vor allem vermittelt der Auslegung.

Das ist zunächst einmal vor allem eine Frage von Allgemeinheit und Konkretisierung: Allgemeinere Normen benennen und begründen Funktionen, Grundsätze und -regeln und leiten so die Auslegung konkreterer Normen an, indem sie diese mit prinzipieller Bedeutung aufladen und einen normativen Sinngehalt vermitteln, der über den konkreten Regelungsgehalt hinausgeht. Konkretere Normen andererseits vermitteln ihnen praktisch umsetzbaren Gehalt, indem sie den politischen Prozess (in gewissem Umfang) organisieren und strukturieren. Anders gesagt: Eine allgemeine Norm wie das Demokratieprinzip des Art. 10 Abs. 1, 2 EUV (oder Art. 20 Abs. 2 GG) instituiert noch keine demokratische Gewaltenordnung und demokratische Gesetzgebung. Ebenso gestalten Wahlrechtsgrundsätze allein keine demokratische Wahl. Gleichzeitig erhalten rechtlich angeordnete Verfahren wie die Beratung und der Beschluss von Gesetzentwürfen durch Verfassungsorgane oder das Abgeben einer Stimme und die Auszählung am Wahltag nach dem entsprechenden Rechtsregime aber ihren demokratischen Sinn jedenfalls *auch* (nicht allein!) durch die dahinterstehenden Verfassungsprinzipien: Diese bilden nicht zuletzt einen Grundkonsens darüber ab, dass die entsprechenden Praktiken als demokratische zu verstehen seien. Ähnlich beschreibt Christoph Möllers einen explikativen Wert des Art. 10 EUV (sowie der folgenden Vorschriften Art. 11–13 EUV), indem die Union damit eine *rechtlich formalisierte, normative Selbstbeschreibung ihrer eigenen politischen Legitimation* anbiete.¹⁷⁷

Überwölbt wird der normative Zusammenhang zwischen allgemeineren und konkreteren Normen durch die Normenhierarchie, die jedenfalls zwischen dem Unionsverfassungsrecht der EU-Verträge und dem Sekundärrecht sowie dem Recht der Mitgliedstaaten besteht. Die Beziehungen aufzuarbeiten, die zwischen den Normen in diesem Zusammenhang bestehen, ist die Aufgabe und Leistung juristischer Systematisierung, die zum wesentlichen Anliegen des unionsverfassungsrechtlichen Ansatzes des vorliegenden Bandes zählt. Ein zentraler Aspekt der juristischen Systematisierung ist, den Zusammenhang von Normen als Konkretisierungsstufen zu rekonstru-

176 Hierzu eingehend von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung (Fn. 11), und Möllers, in diesem Band, II.2.

177 Möllers, in diesem Band, I.

ieren, wofür auch das Bild der materiellen Normkaskade gebraucht wird.¹⁷⁸ Dies bezeichnet ein wesentlich interpretativ, als Faktor der Auslegung wirkendes Verhältnis zwischen allgemeineren und konkreteren Normen in einem normativen Sinnzusammenhang.

Indes begründet die größere (relativ größte) Allgemeinheit der Normen des Art. 2 und 10 EUV gegenüber den konkreteren Bestimmungen zum EP offensichtlich keine Geltungshierarchie innerhalb des Unionsverfassungsrechts. Ist nun gleichwohl vor diesem Hintergrund, wie Jürgen Bast und Armin von Bogdandy vorschlagen, der Normbestand der Verträge im Hinblick auf die Bestimmungen zum Europäischen Parlament verfassungsrechtlich stufend zu systematisieren?¹⁷⁹ Ist dem Unionsverfassungsrecht insoweit eine „materielle Hierarchie“ einzulesen, in welcher gleichrangige Normen mit unterschiedlichem „Wert“ ausgestattet sind und in „asymmetrischen Beziehungen“ stehen?¹⁸⁰ Diese Perspektive ist der Idee eines „Verfassungskerns“ verbunden, der das identitäts- und strukturprägende Zentrum der gesamten Unionsrechtsordnung bilde.¹⁸¹

Zum Verhältnis zwischen den Normen des institutionellen Rechts (der Organisationsverfassung) und dem Verfassungsprinzip der dualen demokratischen Legitimationsstruktur, wie es in Art. 10 Abs. 2 EUV verankert ist, gehört gerade mit Blick auf das EP wesentlich auch, dass die Organisationsverfassung die duale Legitimationsstruktur der Union zwar einerseits operationalisiert, andererseits aber in ihrer Verwirklichung auch begrenzt.¹⁸² Das zeigt sich etwa am Phänomen der Trilogisierung der Unionsgesetzgebung. Einerseits lässt sich Art. 10 Abs. 1, 2 EUV hier sicherlich als Ansatz der verfassungsprinzipiellen Kritik entfalten, und wirklich ist auch über die Jahre immerhin die trilogische Verhandlungsführung für das EP stärker formalisiert und etwas transparenter ausgestaltet worden. Andererseits ist aber angesichts der breiten rechtlichen Verankerung der Trilogie und der jahrzehntelangen Praxis zugleich zu konstatieren, dass Art. 10 EUV bislang eben doch nicht die normative Geltung und Wirkung einer effektiven

178 Bast/von Bogdandy, in diesem Band, V.2.b): „Das Verhältnis der Bestimmungen, die Art. 1 Abs. 3 EUV auf einer Rangebene anordnet, ist weiter ausdifferenziert und lässt sich als Abfolge von Konkretisierungsstufen oder materielle Normkaskade charakterisieren.“

179 In diesem Sinne Bast/von Bogdandy, in diesem Band, V.2.

180 In diesem Sinne Bast/von Bogdandy, in diesem Band, V.2.

181 Bast/von Bogdandy, in diesem Band, V.2.

182 Zur Fragmentierung des Legitimationsmodells der Unionsverfassung Möllers, in diesem Band, III.4; dort auch (III.5.c) zum wechselbezüglichen Verhältnis zwischen Verfassungsprinzip und konkretem Regelbestand.

Einhegung der Trilogie im Sinne eines mit demokratischen Erwägungen begründeten Ausschlusses von Verhandlungen *vor* der ersten parlamentarischen Plenarberatung entfaltet hat.

Ähnliche Erwägungen gelten für die besonderen Gesetzgebungsverfahren, in denen das EP nur vom gesetzgebenden Rat angehört, also allenfalls in beratender Funktion (s. Art. 14 Abs. 1 S. 2 EUV) und sicherlich nicht in legitimationsvermittelnder (Mit-)Verantwortung für die Gesetzgebung agiert: Dies bedeutet eine unvollständige Umsetzung der dualen Legitimationsstruktur, die Art. 10 EUV verfassungsprinzipiell deklariert. Dies ist aber weder primärrechtswidrig noch lässt es sich aufgrund des Demokratieprinzips irgendwie überlagern oder überspielen. Das spiegelt auch die Rechtsprechung des EuGH: Obwohl der EuGH die legislativen Befugnisse des EP als Ausdruck eines unionalen Prinzips der demokratischen Repräsentation deutet, folgt daraus nicht, dass verfassungsprinzipiell die Co-Gesetzgeberschaft des Europäischen Parlaments für alle Gesetzgebungskompetenzen der Union verpflichtend wäre oder die Gesetzgebung nach bloßer Anhörung des EP rechtswidrig sei.¹⁸³ Der EuGH hat bislang auch keinen Vorbehalt parlamentarischer (Mit-)Entscheidung für grundrechtsrelevante Rechtsetzung entwickelt. In seiner Rechtsprechung dienen demokratieprinzipielle Erwägungen vor allem als argumentativ-rhetorisch nutzbare interpretative Aufladung von Normen der Organisationsverfassung, ohne aber diesen gegenüber einen echten normativen Eigenstand zu entfalten.¹⁸⁴

An diesen Beispielen zeigt sich, dass in der Organisationsverfassung der Union politische Praktiken, die aus demokratischer Perspektive problematisch erscheinen, deutliche rechtliche Beharrungskräfte entfalten. Damit wird aber fraglich, ob es Sinn macht, die strukturellen demokratischen Probleme der Union *allein* in der Perspektive eines „überschießenden“ Gehalts der unionsverfassungsrechtlichen Verpflichtung auf die Demokratie zu rekonstruieren, der eine verfassungsinterne Transformationskraft innewohne. Denn sprechen die genannten Beispiele nicht vielmehr doch auch dafür, dass der Rechtsbestand des Unionsrechts und die institutionellen Dynamiken die normative Bedeutung und „Gestaltungskraft“ der demokratieprinzipiellen Normen des Primärrechts, Art. 2 und insb. Art. 10 EUV, in einer Weise zuschneiden und begrenzen, die deren Geltung und Gehalt selbst prägt? Denn pointiert gesagt, erweist sich die demokratieprinzipielle

183 Dazu von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung (Fn. 11), 310 f.

184 Dazu bereits von Achenbach, Demokratische Gesetzgebung (Fn. 11), 303 ff.; ähnlich auch Möllers, in diesem Band, IV.1.

Anordnung der repräsentativen Demokratie und der dualen Legitimationsstruktur doch eben in Teilen der unionalen Organisationsverfassung als folgenlos. Dafür stehen etwa die Bereiche des parlamentsfreien Handelns der Union, wie etwa die GSV.¹⁸⁵

Besonders interessant sind aber insoweit auch die hier analysierten außerbudgetären Finanzierungsinstrumente der Union, die in Krisenreaktionen der Union eine wesentliche Rolle spielen (s. oben III.4.c). Diese Instrumente sind nämlich nicht bloß ein „Restbestand“ des Unionsverfassungsrechts, sondern prägen vielmehr auch *neuere* Entwicklungen und sind gewissermaßen Innovationen des Unionsrechts. Art. 2 und Art. 10 EUV sind gewiss auch hier eine Ressource verfassungspolitischer Kritik, aber diese hat trotz eines jahrzehntelangen Diskurses um die demokratischen Defizite der Union offensichtlich nur begrenzt Wirkung. Jedenfalls *an und für sich* hegen Art. 2 EUV und Art. 10 EUV die institutionelle Dominanz der Mitgliedstaaten in der Form alter, vor allem aber auch seit dem Vertrag von Lissabon neu begründeter intergouvernementaler Entscheidungs- und Handlungsformate nicht ein. Das sagt nicht nur über die Organisationsverfassung der Union etwas aus, sondern eben auch über das Demokratieprinzip der Union selbst. Nach hier vertretener Auffassung spricht dies für dessen eingeschränkte Gestaltungskraft und Geltung, im Sinne einer Prägung des Demokratieprinzips der Union durch substantielle Limitationen des verfassungsprinzipiell formulierten Demokratiemodells, die die konkretisierende Organisationsverfassung selbst begründet.

185 Dazu Beitrag Ley, in diesem Band; von Achenbach, Integration in der Verteidigungspolitik der EU, VerfBlog (28.2.2022).

