

Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Bearbeitet von

Herausgegeben von Rudolf Streinz, Unter Mitarbeit von Tobias Kruis, LL.M., und Dr. Walther Michl, LL.M.,
Die Autoren des Kommentars: Sophie Bings, Rechtsanwältin, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof. Dr. Gerhard Dannecker, Prof. Dr. Ulrich Ehrlicke, LL.M., M.A., Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer, Beate Förtsch, Prof. Dr. Martin Franzen, apl. Prof. Dr. Martin Gellermann, Lucyne Ghazarian, Prof. Dr. Ines Härtel, Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., Prof. Dr. Pamela Hölbling, LL.M., Rechtsanwältin, Prof. Dr. Peter Michael Huber, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Wolfgang Kahl, M.A., Prof. Dr. Hans-Georg Kamann, Rechtsanwalt, Prof. Dr. Bernhard Kempen, Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M., Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott, LL.M., S.J.D., Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Union, Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., Prof. Dr. Dieter Kugelman, Prof. Dr. Stefan Leible, Prof. Dr. Brigitta Lurger, LL.M., Prof. Dr. Siegfried Magiera, Prof. Dr. Rudolf Mögele, Stellvertretender Generaldirektor, Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Prof. Dr. Martin Nettesheim, Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Dr. Peter Niggemann, LL.M., Rechtsanwalt, Prof. Dr. Walter Obwexer, Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M., Prof. Dr. Urs Kramer, Julia Paul, Rechtsanwältin, Prof. Dr. Matthias Pechstein, Jun.-Prof. Dr. Arne Pilniok, Dr. Elfriede Regelsberger, Dr. Axel Reidlinger, Rechtsanwalt, Dr. Corinne Rüchardt, eur. iur., M. en droit, LL.M., Prof. Dr. Helmut Satzger, Prof. Dr. Peter Schäfer, LL.M., Prof. Dr. Meinhard Schröder, Prof. Dr. Werner Schroeder, LL.M., Dr. Michael Sedlaczek, Rechtsanwalt, Dr. Stephanie Steinle, Richterin, Prof. Dr. Hans-Heinrich Trute, Prof. Dr. Wolfgang Weiß, und Dr. Mario Züger, Rechtsanwalt

- 2 **2. Die Entwicklung des EP.** Schon der EGKSV (1951) sah eine „Gemeinsame Versammlung“ als eines von vier (Haupt-)Organen der EGKS vor (Art. 7 EGKSV) und markiert damit die Geburtsstunde des EP. EWGV und der EAGV 1957 haben daran auch für die EWG und EAG angeknüpft.³
- 3 Die Verträge sahen zunächst vor, dass sich die Versammlung aus von den Mitgliedstaaten entsandten Abgeordneten zusammensetzte (Art. 138 Abs. 1 EWGV); sie sollte allerdings von Anfang an Entwürfe für allgemeine, unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren erarbeiten (Art. 138 Abs. 3 EWGV) – ein Auftrag, der bis heute unerfüllt geblieben ist (→ AEUV Art. 223 Rn. 2 ff.). Vor diesem Hintergrund erließ der Rat am 20. September 1976 den **Beschluss und Akt des Rates zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (DWA)**.⁴ Er ist seit 1979 die wesentliche unionsrechtliche⁵ Grundlage für die Direktwahlen zum EP.
- 4 Alle Vertragsänderungen seit Gründung der EWG – 1986/87, 1992/93, 1997/99, 2000/02 und zuletzt 2007/09 – waren immer auch mit substantiellen **Erweiterungen der Kompetenzen des EP** verbunden und haben es im Bereich des Sekundär- und Tertiärrechts zu einem mit dem Rat weitgehend gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan gemacht. Während die EEA 1986/87 das – mit dem Vertrag von Lissabon wieder abgeschaffte – Verfahren der Zusammenarbeit einführte, stellte der Maastrichter Vertrag 1992/93 im Hinblick auf die Kompetenzen des EP einen Quantensprung dar. Denn mit ihm wurde erstmals das heute wichtigste Rechtsetzungsverfahren, das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV a. F. = Art. 294 AEUV) eingeführt, das Zustimmungserfordernis bei der Aufnahme neuer Mitglieder (Art. 49 EUV), eine gewisse Beteiligung des EP an der GASP (Art. 21 EUV a. F. = Art. 36 EUV) und der PJZS (Art. 39 EUV a. F.) sowie das Zustimmungsvotum bei der Bestellung der Kommission. Der Amsterdamer Vertrag 1997/98 hat diesen Trend fortgesetzt und das Mitentscheidungsverfahren auf weitere Politikfelder, etwa die Umweltpolitik (Art. 175 Abs. 1 EGV a. F. = Art. 192 AEUV), ausgedehnt, dem EP die Kompetenz für den Erlass eines Abgeordneten-Statuts zugesprochen (Art. 190 Abs. 5 EGV a. F. = Art. 223 Abs. 2 AEUV) und seine Stellung bei der Einsetzung der Kommission weiter gestärkt.⁶ Die Verträge von Nizza und Lissabon⁷ haben diese Tendenz fortgesetzt. Das **Mitentscheidungsverfahren** ist mit dem Vertrag von Lissabon endgültig zum Regelfall im Bereich der Rechtsetzung geworden, was nicht zuletzt durch seine Bezeichnung als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 Abs. 1 AEUV) zum Ausdruck gebracht wird.⁸ Es ist auf weitere Politikbereiche ausgedehnt worden, etwa auf die Agrarpolitik (Art. 43 Abs. 2 AEUV), die unionale Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik (Art. 77 Abs. 2, 78 Abs. 2, 79 Abs. 2 AEUV) oder die Gemeinsame Handelspolitik (Art. 207 Abs. 2 AEUV).⁹ Auch die **Auflösung der bisherigen Säulenstruktur** hat zu einer Stärkung des EP im Rahmen der vormals intergouvernementalen PJZS geführt – im Bereich der Rechtsetzung (vgl. Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2, Abs. 2, 83 Abs. 1, 85 Abs. 1 UAbs. 2, 87 Abs. 2, 88 Abs. 2 AEUV) ebenso wie im Hinblick auf seine Kontrollrechte (Art. 85 Abs. 1 UAbs. 3, 88 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV). Gestärkt wurden überdies das **Budgetrecht** des EP, etwa bei der Festlegung des jährlichen Haushaltsplans (Art. 314 AEUV),¹⁰ sein Einfluss auf die **Wahl der Kommission** (Art. 17 Abs. 7 EUV), die Inanspruchnahme der **Vertragsabrundungskompetenz** (Art. 352 AEUV) und den Abschluss von **Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen** (Art. 218 Abs. 6 AEUV).
- 5 So gesehen kann die Entwicklung des europäischen Institutionengefüges auch als Geschichte seiner **Parlamentarisierung** verstanden werden. Im Laufe der vergangenen 60 Jahre ist das EP von einer nur beratenden Versammlung mit eher geringem politischen Gewicht¹¹ gewissermaßen mit an die Spitze der EU-Organe¹² gerückt und kann insofern in der Tat als der große „Gewinner“ sämtlicher Vertragsrevisionen angesehen werden.¹³ Art. 10 Abs. 2, 13 Abs. 1 UAbs. 2 und Art. 14 des EUV sowie die Systematik des AEUV erwähnen das EP sogar durchwegs an erster Stelle. Gleichwohl dürfen weder die institutionelle Karriere des EP noch die Symbolik des Vertragsgebers darüber hinwegtäuschen, dass der **(Europäische) Rat** auch unter dem Vertrag von Lissabon das politische und rechtliche Gravitationszentrum der EU bleibt und aus verfassungsrechtlichen Gründen auch bleiben muss (→ EUV Art. 10 Rn. 33).¹⁴
- 6 Art. 14 Abs. 1 dokumentiert den (vorläufigen) Abschluss der Emanzipationsentwicklung des EP und listet die wesentlichen Funktionen auf, die ihm im Laufe dieses Prozesses zugewachsen sind. Ob das EP

³ Art. 1 f. Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25.4.1957, BGBl. 1957 II 1156, geändert durch FusV vom 8.4.1965, BGBl. 1965 II 1454 (1472).

⁴ ABl. 1976 L 278/1; BGBl. 1977 II 734; 1985 II 1249 (1263); zuletzt geändert durch Beschl. (EG, Euratom) Nr. 772/2002 vom 25.6.2002 und 23.9.2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschl. (EGKS, EWG, Euratom) Nr. 787/76, ABl. 2002 L 283/1; BGBl. 2003 II 810; BGBl. 2004 II 520. Vgl. auch die Entschließung des EP vom 11.11.2015 zur Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)), P8_TA(2015)0395.

⁵ Zu den Grundlagen im nationalen Recht vgl. → AEUV Art. 223 Rn. 6 f.

⁶ Dazu *Dehousse* CMLRev. 35 (1998), 595 (603 ff.); *Huber* Integration, § 12 Rn. 56.

⁷ *Schoo* EuR-Beiheft 1/2009, 51 (58 ff.); Zum Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, vgl. *Schoo* in Schwarze, Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 63 (65 ff.); *Scholz* ebd., S. 101 (102 ff.); *Wuermeling* EuGRZ 2004, 559 ff.

⁸ *Hölscheidt* in Grabitz/Hilf/Nettesheim EUV Art. 14 Rn. 28; *Kaufmann-Bühler* in Lenz/Borchardt EUV Art. 14 Rn. 5; *Ruffert* EuR-Beiheft 1/2009, 31 (39).

⁹ Vgl. *Broke* integration 2010, 209 (216 f.); *Schoo* EuR-Beiheft 1/2009, 51 (59).

¹⁰ *Kaufmann-Bühler* in Lenz/Borchardt EUV Art. 14 Rn. 9.

¹¹ *Huber* StWiss 1992, 349 (356): „en quelque façon nulle“.

¹² *Ruffert* EuR-Beiheft 1/2009, 31 (39); *Hölscheidt* in Grabitz/Hilf/Nettesheim EUV Art. 14 Rn. 1.

¹³ *Craig* ELRev. 33 (2008), 137 (156); *Terbechte* EuR 2008, 143 (162 f.); *Weber* EuZW 2008, 7 (9); *Wuermeling* EuGRZ 2004, 559 (562).

¹⁴ *Huber* ZSE 7 (2009), 364 (372).

allerdings den in es gesetzten Erwartungen auch gerecht wird und ob es den Unionsbürgerinnen und -bürgern tatsächlich zu einer real erfahrbaren Erweiterung ihrer Partizipationsmöglichkeiten verholfen hat und verhilft, darüber gehen die Meinungen auseinander.¹⁵

3. **Sitz.** Der Sitz des EP war zwischen Frankreich, Luxemburg und Belgien lange Zeit umstritten und hat auch den EuGH mehrfach beschäftigt.¹⁶ Den 1965 gefassten Beschluss über die vorläufige Unterbringung der Organe fortschreibend hat der Europäische Rat 1992 endgültig festgelegt, dass das EP seinen Sitz in **Straßburg** hat und dort die 12 monatlichen Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagung abhält. Zusätzliche Plenartagungen finden dagegen in Brüssel statt, wo auch die Ausschüsse zusammentreten. Das Generalsekretariat und seine Dienststellen sind schließlich in Luxemburg verblieben.¹⁷ Der Amsterdamer Vertrag hat diese Regelung in dem Protokoll Nr. 8 über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol (1997) auch primärrechtlich abgesichert.¹⁸ Verstöße gegen diese Regelung führen zur **Nichtigkeit eines entsprechenden EP-Beschlusses** über den Sitzungskalender.¹⁹

II. Das Europäische Parlament im institutionellen Gefüge der EU (Abs. 1)

1. **Die Funktionen des EP.** Im institutionellen Gefüge der EU erfüllt das EP **zentrale Funktionen**.²⁰ Nach Art. 14 Abs. 1 wird es gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt auch gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus (Satz 1). Insoweit nimmt es zusammen mit dem Rat die **Gesetzgebungsfunktion** wahr. Als Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger kommt ihm eine **Legitimations- und Repräsentationsfunktion** zu. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle vor allem gegenüber der Kommission und den ihr nachgeordneten Einrichtungen und Stellen (**Kontrollfunktion**)²¹ sowie eine **Beratungsfunktion** nach Maßgabe der Verträge (Satz 2). Ferner verfügt das EP über eine sog. **Kreatiofunktion**: Es wählt den vom Europäischen Rat vorzuschlagenden Präsidenten der EU-Kommission (Satz 3), bestätigt diese als Kollegium (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3) und bestellt auch andere Amtsträger wie etwa den Europäischen Bürgerbeauftragten.

Art. 14 Abs. 1 listet diese Funktionen exemplarisch auf und bildet damit – der Regelungstechnik des EUV entsprechend – eine **Klammer** um die Befugnisse, die dem EP in anderen Vorschriften zugewiesen werden. Eine begrenzte Einzelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 ist er nicht.

a) **Gesetzgebungsfunktion.** Die **Vielzahl der Mitwirkungs- und Beteiligungsformen** des EP bei der Rechtsetzung der EU wird von Art. 14 Abs. 1 nicht abgebildet. Je nach Zählung kennt das Unionsrecht zwischen fünf und 15 Beteiligungsformen des EP. Diese reichen von einer originären Gesetzgebungsbefugnis im Sinne einer positiven demokratischen Kompetenz (→ Rn. 42; → AEUV Art. 223 Rn. 15; → AEUV Art. 228 Rn. 22) über das – im Verhältnis zum Rat gleichberechtigte – Mitentscheidungsrecht bis zu Anhörungsrechten. Zu dieser – von den Verträgen nicht immer abgebildeten – Vielgestaltigkeit hat das permanente Drängen des EP auf immer weiterreichende Mitwirkungsbefugnisse²² – nur beispielhaft erwähnt seien insoweit interinstitutionelle Vereinbarungen über das Konzertierungsverfahren,²³ der Verhaltenskodex,²⁴ die Rahmenvereinbarung mit der Kommission,²⁵ (zumindest) die Befassungskompetenz zur vorläufigen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Abkommen entgegen Art. 218 Abs. 5 AEUV²⁶ – nicht unerheblich beigetragen.

Die Vielfalt der Beteiligungsformen schafft Rechtsunsicherheit und ist einer reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen abträglich.²⁷ Ihre substanziale **Reduzierung** gehörte deshalb zu den

¹⁵ Kritisch BVerfGE 123, 267 (377 ff.); 129, 300 (330 ff.); *Dausen* EuZW 1999, 97; *Grimm* in Abbas/Förster/Richter, S. 17 (25 f.); vgl. auch die Anmerkungen von *Kluth* in Schulze/Zuleeg/Kadelbach § 5 Rn. 19; *Follesdal/Hix* Journal of Common Market Studies 44:3, 533 ff.; *Louzek* in Merle, RNE Bd. 68, S. 269 (283 f.).

¹⁶ EuGH 108/83, Slg. 1984, 1945 – Luxemburg/Parlament; verb. Rs. 358/85, 51/86, Slg. 1988, 4821 – Frankreich/Parlament.

¹⁷ Bull. EG 12–1992, S. 13 und S. 34.

¹⁸ Art. 1 lit. a; ABl. 1997 C 340/112. In der Fassung des Vertrags von Lissabon: Protokoll (Nr. 6) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, ABl. 2010 C 83/265.

¹⁹ EuGH C-345/95, Slg. 1997, I-5235 Rn. 35 – Frankreich/EP: Nichtigkeit des Sitzungskalenders für die Sitzungsperiode 1996, der nur 11 Plenartagungen in Straßburg vorsah.

²⁰ *Suski* Das Europäische Parlament, S. 99 f., unterscheidet zwischen Wahl- und Abberufungs-, Gesetzgebungs-, Kontroll-, Rückkoppelungs- und Unterrichts- bzw. Aufklärungsfunktion.

²¹ *Ott* ZEuS 1999, 231 (237 ff.); ein Beispiel hierfür findet sich in der Berichtspflicht der EZB gem. Art. 20 SSM-Verordnung (VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. 2013 L 287/63).

²² Zum Komitologie-Verfahren siehe etwa EuGH 302/87, Slg. 1988, 5615 – Parlament/Rat; ferner zu Durchführungsmaßnahmen des Rates C-303/94, Slg. 1996, I-2943 – Parlament/Rat.

²³ ABl. 1975 C 89/1.

²⁴ ABl. 1995 C 89/69.

²⁵ Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission vom 20.10.2010, P7_TA(2010)0366 = Anlage XIII zur GeschO-EP.

²⁶ Art. 109 GeschO-EP, vgl. *Bungenberg* in von der Groeben/Schwarze/Hatje AEUV Art. 218 Rn. 58, der sich für ein Zustimmungserfordernis des Parlaments ausspricht.

²⁷ Vgl. EuGH C-490/10, ECLI:EU:C:2012:525 – EP/Rat; C-166/07, Slg. 2009, I-7135 Rn. 69 – EP/Rat; C-595/14 ECLI:EU:C:2015:847 – EP/Rat; C-14/15 und C-116/15, ECLI:EU:C:2016:715 – EP/Rat.

wichtigsten Reformdesideraten des Europäischen Verfassungskonvents;²⁸ gelungen ist dies etwa für das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 252 EGV aF), das durch die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens stark an Bedeutung verloren hatte, aber auch für das sog. Konzertierungsverfahren im Haushaltsrecht.²⁹ Vor diesem Hintergrund wurde dieses zu Recht für hinfällig erklärt und das EP strich das bis dahin in Art. 60 GeschO-EP geregelte Verfahren aus seiner Geschäftsordnung.

- 12 Obwohl das Initiativmonopol idR in den Händen der EU-Kommission liegt (Art. 17 Abs. 2 S. 1), verfügt auch das EP über ein, wenn auch bescheidenes, **Initiativrecht**. So kann es die EU-Kommission generell zu einer Initiative auffordern (Art. 225 AEUV); in einzelnen, mit seiner Organisationsautonomie zusammenhängenden Bereichen besitzt es sogar die Befugnis, aus eigener Initiative tätig zu werden: bei der Wahl des Bürgerbeauftragten etwa und der näheren Festlegung seiner Zuständigkeiten (→ AEUV Art. 228 Rn. 22), vor allem aber bei der Erarbeitung eines einheitlichen Wahlrechts nach Art. 223 Abs. 1 AEUV (vgl. → AEUV Art. 223 Rn. 15).
- 13 aa) Die weitestgehende Einflussnahme auf die unionale Rechtsetzung wird dem EP durch das sog. **Mitentscheidungsverfahren** (Kodezisionsverfahren) eröffnet. In Art. 294 AEUV geregelt, kommt es als ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 AEUV) immer dann zur Anwendung, wenn in der konkreten Einzelermächtigung keine abweichende Verfahrensregelung getroffen wird. Nach den Vorgaben der Verträge soll dieses Verfahren, das de facto den Gipfel der Parlamentarisierung der EU darstellt, auf den weitaus **überwiegenden Teil aller Legislativakte** der EU Anwendung finden.
- 14 In der Praxis wird das Mitentscheidungsverfahren dagegen als zu schwerfällig empfunden und nur in seltenen Fällen angewandt. Die am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Organe unternehmen regelmäßig den Versuch, sich im Rahmen informeller Verhandlungen noch vor der ersten Lesung auf einen gemeinsamen Rechtssetzungsvorschlag zu einigen (sog. *first reading agreement*), damit der Rechtsakt in erster Lesung angenommen werden kann. Der informelle Austausch erfolgt im Rahmen von Dreiertreffen zwischen Vertretern von Rat, Europäischem Parlament und Kommission (**Trilog**).³⁰ Die Verträge sehen ein solches Verfahren nicht vor, sondern bis zu drei Lesungen und die Einschaltung eines Vermittlungsausschusses zwischen Europäischem Parlament und Rat (Art. 294 AEUV). Dass das EP dies in der Praxis missachtet, senkt nicht nur die Transparenz unionaler Entscheidungsfindung, sondern auch den Beitrag, den Europawahlen und EP zur demokratischen Legitimation von Maßnahmen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU leisten.³¹ Etwa 70–85 % der vom Mitentscheidungsverfahren erfassten Rechtsakte werden damit auf der Grundlage von Verhandlungen beschlossen, die ein oder zwei vom EP beauftragte Abgeordnete mit den Vertretern des Rates und der Kommission geführt haben.
- 15 bb) Besonders wichtige Angelegenheiten unterliegen einem **Zustimmungserfordernis des EP**. Das gilt für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (Art. 49), die Bestellung der Kommission (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3) oder für den Beschluss des Europäischen Rates, im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren keinen Konvent einzuberufen (Art. 48 Abs. 3 UAbs. 2). Zustimmungserfordernisse finden sich ferner in Art. 48 Abs. 7 UAbs. 4 (Brückenklausel), Art. 25 Abs. 2 AEUV (Unionsbürgerschaft) oder in Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. a AEUV (Internationale Übereinkünfte).³²
- 16 Der politische Einfluss des EP reicht jedoch noch weiter. Entgegen dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 2 bis 5 verfügt es de facto selbst bei **Vertragsänderungen** im ordentlichen Änderungsverfahren über eine Vetoposition. Denn seit einer Reihe von Jahren haben sowohl das belgische als auch das italienische Parlament die Ratifizierung von Vertragsänderungen an ein positives Votum des EP gekoppelt.³³ Auch bei der Entscheidung über die vorläufige Anwendung von Abkommen der EU, für die die Verträge eigentlich nur eine Unterrichtung des EP vorsehen (Art. 218 Abs. 5 und 10 AEUV), wird in der Praxis eine Zustimmung des EP eingeholt. Dabei gerät aus dem Blick, dass die vertraglichen Regelungen über die Beteiligungsrechte des EP das institutionelle Gleichgewicht³⁴ zwischen den EU-Organen konkretisieren, das nicht zu deren Disposition steht. Mit der Zuerkennung vertraglich vorgesehener Zustimmungsbefugnisse wird dem EP daher ein systemwidriger, vom Vertragsgeber gerade nicht gewollter Einfluss eingeräumt, der mit der Bindung der EU-Organen an die Rechtsstaatlichkeit (Art. 2), dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1) und daher auch mit der Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2)³⁵ kollidiert.

²⁸ Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union, Ziff. 5, 3. Gedankenstrich; Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“, CONV 424/02; WG IX 13.

²⁹ Vgl. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission betreffend die Einführung von einem Konzertierungsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat, ABl. 1975 C 89/1; Art. 72 GeschO-EP 2003; Art. 56, 60 GeschO-EP 2004; Beschluss des Europäischen Parlaments vom 25.11.2009 zu der Anpassung der Geschäftsordnung des Parlaments an den Vertrag von Lissabon, P7_TA(2009)0088.

³⁰ Vgl. Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251-EG-Vertrag), ABl. EG 2007 C 145/02; ferner BVerfGE 129, 300 (333).

³¹ Huber in Feld ua, S. 23 (39).

³² Weitere Nachweise bei Kaufmann-Bübler in Lenz/Borchardt EUV Art. 14 Rn. 6.

³³ Lüdeke „Europäisierung“ der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik? Konstitutive und operative Europapolitik zwischen Maastricht und Amsterdam, 2002, S. 131; Koch Straßburger Theater, Financial Times Deutschland vom 13.2.2001.

³⁴ Zum Begriff Huber EuR 38 (2003), 574.

³⁵ Zur Absicherung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung durch Art. 20 Abs. 2 iVm Art. 79 Abs. 3 GG vgl. BVerfGE 142, 123 (191).

cc) In einer Reihe von Verfahren mit grundsätzlicher Bedeutung bleibt das EP dagegen nach wie vor auf ein **Anhörungsrecht** beschränkt. Eine **obligatorische Anhörung** ist in den Fällen der Art. 48 Abs. 3 S. 1, Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 (Vertragsänderung), Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23 Abs. 2, Art. 77 Abs. 3, Art. 87 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. b, Abs. 10, Art. 311 Abs. 3 AEUV vorgesehen. Eine Anhörung erfordert, dass der Rat die Stellungnahme des EP tatsächlich zur Kenntnis nimmt und in seine Entscheidungsfindung einfließen lässt. Eine Stellungnahme, die nicht einmal die Chance hat, durch die Überzeugungskraft ihrer Argumente auch den Inhalt des Rechtsaktes zu beeinflussen, genügt nicht. Die primärrechtliche Verpflichtung zu einer obligatorischen Anhörung ist eine „**wesentliche Formvorschrift**“ im Sinne von Art. 263 Abs. 2 AEUV, weil bei einer unterlassenen oder zu späten Anhörung nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Stellungnahme des EP doch Auswirkungen auf den Inhalt des Rechtsaktes gehabt hätte. Wird gegen das Anhörungserfordernis verstoßen, ist der betreffende Rechtsakt nichtig.³⁶

Vereinzelte z.B. bei der Festlegung der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs (Art. 31 AEUV) oder dem Beschluss über die Zusammensetzung des WSA (Art. 301 Abs. 2 AEUV) sehen EUV und AEUV bis heute überhaupt keine Mitwirkung des EP vor. In der Praxis hat sich allerdings eine **fakultative Anhörung** des EP etabliert, die ihre Grundlage in einer Selbstverpflichtung der Kommission vom 30. Mai 1973 findet.³⁷ Sie sieht vor, dass die EU-Kommission dem Rat eine Konsultation des EP zu allen Rechtsakten vorschlägt, die nicht nur eine geringe Bedeutung haben.³⁸ Der Rat folgt dem Vorschlag üblicherweise. An der fortdauernden Zulässigkeit dieses Vorgehens bestehen freilich Zweifel (→ Rn. 43).

dd) Auch beim Erlass **delegierter Rechtsakte** nach Art. 290 AEUV wirkt das EP neben dem Rat mit. Sie legen die Bedingungen fest, unter denen die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die EU-Kommission erfolgt, wobei sie entweder ein jeweils vom Rat oder vom EP auszuübendes **Widerrufsrecht** vorsehen (Art. 290 Abs. 2 lit. a AEUV) oder das In-Kraft-Treten des delegierten Rechtsaktes davon abhängig machen können, dass weder Rat noch EP innerhalb einer bestimmten Frist Einspruch erheben (**Einspruchsrecht**, Art. 290 Abs. 2 lit. b AEUV). Das EP beschließt hierbei jeweils mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Mitgliedstaaten spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle; das ergibt sich auch aus der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 39.³⁹

Hingegen enthält die **Durchführungsrechtsakte** betreffende Regelung des Art. 291 AEUV eine – Art. 202 3. Gedankenstrich EGv a.F. strukturell entsprechende – Befugnis zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren. Art. 291 Abs. 3 AEUV verlangt insoweit nunmehr jedoch den Erlass einer Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Diesem Regelungsauftrag sind EP und Rat durch Erlass der VO (EU) Nr. 182/2011 vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren,⁴⁰ nachgekommen. Die Verordnung orientiert sich am Komitologie-Beschluss, bezweckt in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Art. 291 AEUV, aber auch eine Vereinfachung der früheren Rechtslage: Die im Beschluss 1999/468/EG vorgesehene Ausschussstruktur wird grundsätzlich beibehalten, aber wesentlich gestrafft. Vorgesehen werden nur mehr das Beratungsverfahren (Art. 4) und ein neues Prüfverfahren (Art. 5). Der Information von Rat und EP über das Ausschussverfahren dient ein hierzu von Seiten der EU-Kommission eigens einzurichtendes Register (Art. 10 Abs. 1 und 3). Nach Art. 10 Abs. 4 VO (EU) Nr. 182/2011 ist sie zudem verpflichtet, Rat und EP die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen, die Entwürfe der Durchführungsrechtsakte, zu denen die Ausschüsse um Stellungnahme ersucht werden, und die endgültigen Entwürfe der Durchführungsrechtsakte nach Abgabe der Stellungnahme der Ausschüsse zur gleichen Zeit zur Verfügung zu stellen wie den Ausschussmitgliedern. Obwohl die Kontrolle, wie die EU-Kommission ihre Durchführungsbefugnisse wahrnimmt, allein in den Händen der Mitgliedstaaten liegt (Art. 291 Abs. 3 AEUV), haben sich Rat und EP in Art. 11 VO (EU) Nr. 182/2011 ein – bereits aus Art. 8 Beschluss 1999/468/EG bekanntes – **Kontrollrecht** vorbehalten,⁴¹ mit dem sie – sofern der Basisrechtsakt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde – jederzeit geltend machen können, dass der Entwurf des Durchführungsrechtsaktes die im Basisrechtsakt eingeräumten Befugnisse überschreitet. Die EU-Kommission ist in diesem Fall zur Überprüfung des Entwurfs verpflichtet und hat Rat und EP darüber zu unterrichten, ob sie beabsichtigt, den Entwurf des Durchführungsrechtsaktes beizubehalten, abzuändern oder zurückzuziehen.

b) **Beratungsfunktion und Befassungskompetenz.** Seine **Beratungsfunktion** erfüllt das EP grundsätzlich durch die Wahrnehmung seiner Anhörungsrechte.⁴² Insofern kann auf das oben zur Gesetzgebungsfunktion Ausgeführte verwiesen werden (vgl. → Rn. 17).

³⁶ EuGH 138/79, Slg. 1980, 3333 – Isoglucose.

³⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament vom 30.5.1973, abgedruckt bei *Bieber* Das Parlament, S. 185 ff., 193 f.

³⁸ *Bieber* in von der Groeben/Schwarze/Hatje EUV Art. 14 Rn. 23.

³⁹ *Haratsch/Koenig/Pechstein* EuropaR, Rn. 346; *Möllers/von Achenbach* EuR 2011, 39 (41 f.).

⁴⁰ ABl. 2011 L 55/13. Vgl. auch den Verordnungsvorschlag der Kommission vom 9.3.2010, KOM(2010), 83 endg. Zudem gibt es einen Vorschlag für eine Änderung von Seiten der Kommission vom 14.2.2017, KOM(2017), 85 final.

⁴¹ Anders noch der Verordnungsvorschlag der Kommission vom 9.3.2010, KOM(2010), 83 endg.; hierzu *Möllers/von Achenbach* EuR 2011, 39 (43), die die Folgerichtigkeit dieser Gestaltung betonen.

⁴² *Hölscheidt* in Grabitz/Hilf/Nettesheim EUV Art. 14 Rn. 41; *Schoo* in Schwarze EUV Art. 14 Rn. 17, 30.

- 22 Zu den typischen Problemen jedes Mehr-Ebenen-Systems gehört darüber hinaus die Eingrenzung der parlamentarischen Befassungskompetenz. Obwohl es nahe liegt, dass sie durch die jeweilige Verbandskompetenz begrenzt wird, gelingt die Durchsetzung dieser Maßstäbe in der Praxis oft nicht. Für das EP will Art. 14 Abs. 1 S. 2 dem einen Riegel vorschieben und weist ihm die Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratung ausdrücklich nur „nach Maßgabe der Verträge“ zu. Er knüpft damit an den in Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 niedergelegten Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung⁴³ an und bekräftigt dessen Geltung auch für die Beratungen des EP. Eine allgemeine Befassungskompetenz ohne Bezug zu den konkreten Einzelmächtigungen der EU steht ihm daher nicht zu. Vor diesem Hintergrund beschränkt Art. 226 Abs. 1 AEUV auch das Enquête-Recht des EP auf den ihm zugewiesenen Kompetenzbereich. Der EuGH hat dies mittelbar bestätigt, als er mit Blick auf eine Entschließung des EP zur Frage seines Sitzes dessen Befugnis betont hat, „über jede Frage zu beraten, die die Gemeinschaften betrifft“,⁴⁴ Entschließungen über derartige Fragen anzunehmen und die Regierungen zum Handeln aufzufordern.⁴⁵
- 23 Das EP kann sich daher zu allen Fragen äußern, die die EU betreffen. Hier kann es durch die Ermittlung von Fakten, durch Anhörungen, Informationsbesuche, politische Entschließungen etc. auf den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung Einfluss nehmen. Das gilt auch für Fragen in Zusammenhang mit einer schwerwiegenden Verletzung von Werten der Union im Sinne von Art. 7. Daher gibt es gegen die Befassung des Europäischen Parlaments mit der rechtsstaatlichen Entwicklung in Ungarn und Polen nichts zu erinnern.⁴⁶ Auch die Notwendigkeit von Vertragsänderungen darf es ausweislich der eindeutigen Zuständigkeitszuweisung in Art. 48 Abs. 2 debattieren und entsprechende Initiativen auf den Weg bringen.
- 24 Rein innerstaatliche Sachverhalte sind dagegen keine zulässigen Befassungsgegenstände des EP.⁴⁷ Zu weit geht es deshalb, wenn es unabhängig von Art. 5 Abs. 1 alle politischen Fragen erörtern zu können glaubt.⁴⁸ So sind etwa die Maßnahmen des ESM und der Vollzug des ESMV kein zulässiger Befassungsgegenstand für das EP.
- 25 c) **Sonstiges.** Daneben verfügt das EP, vorbehaltlich anderweitiger Regelungen der Verträge, über eine **Organisationshoheit** und **Geschäftsordnungsautonomie** hinsichtlich seiner inneren Angelegenheiten (→ AEUV Art. 232 Rn. 1 f.).
- 26 Jenseits der vertraglichen Regelungen hat es das EP zudem verstanden, seine Befugnisse auch durch **interinstitutionelle Vereinbarungen** zu erweitern.⁴⁹
- 27 **2. Verhältnis zu Rat und Europäischem Rat.** Gegenüber dem mitgliedstaatlich beschickten und legitimierten Rat besitzt das EP naturgemäß nur **geringe Informations- und Kontrollrechte**.⁵⁰ Dessen Legitimation und Kontrolle ist – wie Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 zutreffend betont – in erster Linie Aufgabe der nationalen Parlamente. Für die **GASP** regelt Art. 36 eine Beteiligung des EP.

⁴³ Huber Integration, § 16 Rn. 5 ff.

⁴⁴ Hervorheb. d. Verf.

⁴⁵ EuGH 230/81, Slg. 1983, 255 Rn. 39 – Luxemburg/Parlament.

⁴⁶ Bspw. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.9.2016 zu den jüngsten Entwicklungen in Polen und ihren Auswirkungen auf die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte (2016/2774(RSP)), P8_TA(2016)0344; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.12.2015 zur Lage in Ungarn (2015/2935(RSP)), P8_TA(2015)0461.

⁴⁷ Holscheidt in Grabitz/Hilf/Nettesheim EUV Art. 14 Rn. 41.

⁴⁸ In diesem Sinne wohlwollend Bieber in von der Groeben/Schwarze EUV Art. 14 Rn. 19; Schoo in Schwarze EUV Art. 14 Rn. 17.

⁴⁹ Zur primärrechtlichen Verankerung siehe nun Art. 295 AEUV. Aus der Fülle von interinstitutionellen Vereinbarungen: Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem EP, Rat und Kommission über bessere Rechtssetzung vom 13.4.2016 (ABl. 2016 L 123/1); Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem EP und der Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, vom 16.4.2014 (ABl. 2014 L 277/11) – hier liegt ein Änderungsvorschlag der interinstitutionellen Vereinbarung von Seiten der Kommission vom 28.9.2016, KOM(2016) 627 final zur Erweiterung dieses Transparenzregisters vor, wodurch bestimmte Formen der Mitwirkung an der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik durch Organisationen und Einzelpersonen von einer verbindlichen Registrierung abhängig gemacht werden sollen; Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP, Rat und Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 2.12.2013 (ABl. 2013 C 373/1) – hier gibt es einen Änderungsvorschlag von Seiten der Kommission vom 14.9.2016, KOM(2016), 606 final über das Verfahren der Inanspruchnahme der Krisenreserve der Europäischen Union; Rahmenvereinbarung vom 20.10.2010 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (Anlage XIII zur GeschO-EP); Vereinbarung vom 3.6.2008 zwischen dem EP und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses (EG) Nr. 468/99 des Rates (ABl. 2008 C 143/1); Gemeinsame Erklärung vom 13.6.2007 von EP, Rat und Kommission zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (ABl. 2007 C 145/5); Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20.11.2002 zwischen dem EP und dem Rat über den Zugang des EP zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ABl. 2002 C 298/1); Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission vom 7.11.2002 über die Finanzierung des Solidaritätsfonds der EU zur Ergänzung der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6.5.1999 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (ABl. 2002 C 283/1); Interinstitutionelle Vereinbarung über Vorschriften zur Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (ABl. 1997 C 286/80); Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20.12.1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung (ABl. 1996 C 102/2); Gemeinsame Erklärung vom 4.3.1975 des EP, des Rates und der Kommission betreffend die Einführung von einem Konzertierungsverfahren zwischen dem EP und dem Rat (ABl. 1975 C 89/1).

⁵⁰ Das verkennt Susse Das Europäische Parlament, S. 132 ff., 145, die meint, die Kontrollfunktion gegenüber dem Rat sei zu schwach ausgestaltet.

In der **Praxis** hat sich freilich eine intensive Zusammenarbeit entwickelt, die auf eine umfassende Un- 28
 terrichtung des EP durch den Rat hinausläuft. Grundlage dafür ist ein Schreiben des Rates vom
 16.10.1973.⁵¹ Auf dieser Grundlage regeln die Art. 128 ff. GeschO-EP Anfragen an den Rat.

Für den **Europäischen Rat** sieht Art. 15 Abs. 6 lit. d ausdrücklich eine Verpflichtung zur Unterrich- 29
 tung des EP vor. Danach muss der Präsident des Europäischen Rates dem Europäischen Parlament nach
 jeder Tagung Bericht erstatten.

3. Verhältnis zur EU-Kommission. Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Position des EP gegen- 30
 über der EU-Kommission, namentlich mit Blick auf deren Kreation und die Kontrolle der delegierten
 Rechtsetzung spürbar gestärkt und auf ein neues primärrechtliches Fundament gestellt worden.⁵²

Das EP wählt den vom Europäischen Rat für das Amt des **Kommissionspräsidenten** vorgeschlagenen 31
 Kandidaten (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1), der sich zusammen mit den Kandidaten für das Amt des Hohen
 Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik und für die übrigen Ämter der Kommission vor der
 Ernennung auch als Kollegium noch einmal einem **Zustimmungsvotum** im EP stellen muss (Art. 17
 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1). Erst dann können die Mitglieder der Kommission vom Europäischen Rat ernannt
 werden (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 S. 2).

Das EP veranstaltet vor der Erteilung seiner Zustimmung daher umfangreiche **Anhörungen** der 32
 vorgeschlagenen Kandidaten. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Formalie, wie ein Blick in die Praxis
 zeigt. Wiederholt haben einzelne Kandidaten für das Amt eines Kommissars nicht die Zustimmung des
 EP erhalten; der Rat hat sich dem gebeugt, so dass die entsprechenden Kandidaten zurückgezogen und
 andere benannt wurden.⁵³ Das ist weniger ein Höhepunkt demokratischer Emanzipation, als es auf den
 ersten Blick scheinen mag, denn das EP geht auch hier über die Wertungen der Verträge hinweg. Diese
 sehen nur ein die EU-Kommission als Ganzes betreffendes Zustimmungsvotum vor und wollen es dem
 EP gerade nicht ermöglichen, einzelne ihm missliebige Kandidaten zu verhindern.⁵⁴

Den Versuch einer ziemlich handfesten Selbstermächtigung⁵⁵ stellt auch das Konzept der „**Spitzen-** 33
kandidaten“ dar. Es ist im Vorfeld der Europawahl 2014 eronnen worden, um diese zu einer personal-
 plebiszitären Entscheidung zwischen den Kandidaten *Junker* (EVP) und *Schulz* (SPE) zu stilisieren und
 das vertraglich vorgesehene Vorschlagsrecht des Europäischen Rates (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1) weitge-
 hend leerlaufen zu lassen.⁵⁶ Das Konzept hat im Vorfeld der Europawahlen 2014 – wohl auch kulturell
 bedingt – vor allem im deutschsprachigen Raum eine gewisse Resonanz gehabt; ob es damit schon als
 etabliert gelten kann, ist jedoch offen.

Ausweislich Art. 17 Abs. 8 S. 1 ist die EU-Kommission dem EP verantwortlich. Zur **Kontrolle der** 34
EU-Kommission stehen dem EP verschiedene Instrumente zur Verfügung: das Frage- bzw. Interpella-
 tionsrecht nach Art. 230 Abs. 2 AEUV, die Erörterung des jährlichen Gesamtberichts nach Art. 233
 AEUV, der Anspruch auf Rechnungslegung nach Art. 318 AEUV und das Recht der Entlastung nach
 Art. 319 AEUV. Die schärfste – bislang allerdings noch nie erfolgreich eingesetzte – Waffe ist schließlich
 das Misstrauensvotum gem. Art. 234 AEUV.

Das EP kann die Kommission ferner **auffordern, eine Initiative zu ergreifen** (Art. 225 AEUV). Mit 35
 Blick darauf hat sich diese in einer interinstitutionellen Vereinbarung mit dem EP (sog. **Rahmenverein-**
barung)⁵⁷ dazu verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach Annahme der entsprechenden Entschlie-
 ßung im Plenum zu berichten, spätestens nach einem Jahr einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen
 oder den Vorschlag in das jährliche Arbeitsprogramm des Folgejahres aufzunehmen. Legt die EU-
 Kommission keinen Vorschlag vor, muss sie dafür eine detaillierte Begründung geben. Das verhindert
 nicht nur ein „Aussitzen“ missliebiger Aufforderungen, sondern erhöht auch signifikant den Einfluss des
 EP auf die unionale Rechtsetzung.⁵⁸ Damit trägt die Rahmenvereinbarung auch zu einer Anhebung des
 demokratischen Legitimationsniveaus von Maßnahmen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen
 der EU bei.

4. Verhältnis zum EuGH. a) Aktivlegitimation. Die heute dem EP selbstverständlich zuerkannte 36
 Aktivlegitimation für Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen ist das Ergebnis einer längeren Rechtsent-
 wicklung. Bis 1993 kannten die Verträge keine Befugnis des EP zur Erhebung einer Klage vor dem
 EuGH. Noch 1988 hatte es dieser auch abgelehnt, aus dem weiter gefassten Art. 175 EWGV aF [Art. 265
 AEUV] eine solche Befugnis abzuleiten. Auch Art. 173 Abs. 2 EWGV aF [Art. 263 Abs. 4 AEUV], der

⁵¹ Vermerk des Rats der Europäischen Gemeinschaften für das Europäische Parlament vom 16.10.1973, Bull. EP Nr. 34/73 vom 19.10.1973; *Kotzur* in Geiger/Khan/Kotzur AEUV Art. 230 Rn. 12.

⁵² *Ott* ZEuS 1999, 231 (237 ff.); *Westlake* JCMS 36 (1998), 431 ff.

⁵³ Vgl. den Verzicht der bulgarischen Kommissionskandidatin *Schelewa* nach der Anhörung im EP zur Kommission *Barroso II* sowie die Rückzüge des Italieners *Buttiglione* und der Lettin *Udre* vor dem Zustimmungsvotum zur Kommission *Barroso I*.

⁵⁴ Zu der Parallele im Verhältnis von Bundeskanzler und Bundesministern nach dem Grundgesetz gemäß Art. 63 ff. GG vgl. *Oldiges* in Sachs GG Art. 64 Rn. 10, Art. 65 Rn. 22.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 135, 259 (294 Rn. 71).

⁵⁶ Krit. *Holzner* EuR 50 (2015), 525 ff.; *Maurer* ZIP 2014, 301 ff.; *Hix* in Caramani, S. 419; *Piedrafita/Renman* EPIN Paper CEPS 37 (2014), 3 ff.; *Dashwood/Edward/Lever/Temple Lang* Independence of EU Commission at Risk over ‚Spitzenkandidat‘ Process, EU Observer (26.6.2014); *De Ruyt* Le Leadership dans l’Union Européenne, 2014, S. 139 f.

⁵⁷ Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission vom 20.10.2010, P7_TA(2010)0366 = Anlage XIII zur GeschO-EP.

⁵⁸ *Dausies* EuZW 2010, 241.

natürlichen und juristischen Personen die Klagebefugnis gegen sie unmittelbar und individuell betreffende Rechtsakte verlieh, hielt er lange Zeit für nicht anwendbar.⁵⁹ Im Jahre 1990 gab der EuGH diese Rechtsprechung auf und erkannte dem EP unter Rückgriff auf die Figur des „institutionellen Gleichgewichts“ im Wege richterlicher Rechtsfortbildung das Recht zu, im Rahmen der (privilegierten) Nichtigkeitsklage (→ AEUV Art. 263 Rn. 26 ff.) jedenfalls die Verletzung eigener Rechte geltend zu machen. Konkret ging es um die Frage, ob vor dem Erlass eines Rechtsaktes nur eine Anhörung des EP erforderlich war oder das damals gerade eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 252 EGV aF) zur Anwendung kommen musste.⁶⁰ Der Vertrag von Maastricht hatte diese Rechtsprechung 1993 kodifiziert und dem EP für Klagen, die auf die Wahrung seiner Rechte abzielten, die Klagebefugnis verliehen.

37 Heute ist das EP im Hinblick auf die Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 2 wie nach Art. 265 Abs. 1 AEUV mit den anderen EU-Organen gleichgestellt.

38 **b) Passivlegitimation.** Auch eine Kontrolle von Maßnahmen des EP durch den EuGH war von den Verträgen zunächst nicht vorgesehen. Das war, da das EP selbst keine Rechtsakte mit Außenwirkung erließ und bis zum In-Kraft-Treten der EEA 1987 lediglich Anhörungsbefugnisse besaß und für die Rechtsetzung der EG daher auch nicht verantwortlich gemacht werden konnte, grundsätzlich plausibel. Die Neigung des EP, die Grenzen seiner Befugnisse soweit wie möglich auszudehnen, führte jedoch bald dazu, dass einzelne seiner Maßnahmen mit den Interessen Dritter in Konflikt gerieten. So stellte sich etwa die rechtswidrige, weil vertraglich nicht vorgesehene Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene für nicht begünstigte Dritte als rechtsverletzend dar.⁶¹ Schon 1986 musste der EuGH die Regelungen über die Nichtigkeitsklage (Art. 173 EWGV a. F. = Art. 263 AEUV) deshalb im Wege **richterlicher Rechtsfortbildung** insoweit korrigieren. Der Vertragsgeber hat auch diese Rechtsprechung später kodifiziert.

39 Heute überwacht der EuGH auch die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte, d. h. die vom EP gemeinsam mit dem Rat erlassenen Rechtsakte, sowie Handlungen des EP mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten (Art. 263 Abs. 1 AEUV). Bei letzteren ist sein Kontrollauftrag nach wie vor enger als in Ansehung von Maßnahmen anderer EU-Organen. Das dürfte seinen Grund weniger im institutionellen Gleichgewicht zwischen den EU-Organen denn in der Entwicklungsgeschichte der Passivlegitimation haben (vgl. → AEUV Art. 263 Rn. 11 ff.).

40 **5. Die EU auf der Schwelle zur Parlamentarisierung.** Insgesamt bleibt das EP – das ist die notwendige Konsequenz aus der Qualifikation der EU als Staaten- und Verfassungsverbund und dem in den Verträgen näher ausgestalteten institutionellen Gleichgewicht – auf die Rolle einer „Zweiten Kammer“ beschränkt. Auch auf Unionsebene erfolgt die demokratische Legitimation der öffentlichen Gewalt vorrangig über die nationalen Parlamente und den durch sie kontrollierten Rat.⁶² Daran vermögen auch Formulierungen wie in Art. 10 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 nichts zu ändern, wonach Unionsbürgerinnen und -bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten sind. Zwar schimmert in dieser Formel noch die aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag bekannte Wendung von der „Union der Bürger und Staaten“⁶³ durch; normativen Gehalt in dem Sinne, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU über sie eine autonome demokratische Legitimation jenseits der Mitgliedstaaten vermittelt werden könnte, hat sie jedoch nicht (vgl. → EUV Art. 10 Rn. 29).

41 Im Bereich der sekundär- und tertiärrechtlichen Rechtsetzung verfügt das EP mit dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 294 AEUV) und seinen zahlreichen Zustimmungsbefugnissen (Art. 49 EUV, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV etc.) über eine fast flächendeckende **negative demokratische Kompetenz**⁶⁴ (→ EUV Art. 10 Rn. 31) und stellt sich insoweit als eine neben dem Rat weitgehend gleichberechtigte „Zweite Kammer“ dar.⁶⁵

42 Bei der Wahl des Bürgerbeauftragten und der näheren Festlegung seiner Zuständigkeiten sowie bei der Erarbeitung des einheitlichen Wahlrechts (Art. 223 Abs. 1 AEUV) verfügt das EP sogar über die Befugnis, aufgrund eigener Initiative tätig zu werden; insoweit besitzt es in geringem Umfang auch eine **positive demokratische Kompetenz**.⁶⁶ Gegen den Rat legitimieren kann es allerdings nicht.

43 Problematisch erscheint es dagegen, dass sich das EP in der Unionspraxis der letzten Jahrzehnte zahlreiche **paravertragliche Beteiligungsrechte** erkämpft hat, die häufig in einem klaren Widerspruch zu den vertraglichen Vorgaben stehen.⁶⁷ Dieser „großzügige“ Umgang mit dem Recht widerspricht nicht nur dem Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft und dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, sondern – wie dargelegt – auch dem institutionellen Gleichgewicht zwischen den EU-Organen.

⁵⁹ EuGH 302/87, Slg. 1988, 5615 Rn. 10 – Komitologie.

⁶⁰ EuGH C-70/88, Slg. 1990, I-2041 Rn. 25 ff. – Tschernobyl.

⁶¹ EuGH 294/83, Slg. 1986, 1339 Rn. 24 – Les Verts/Europäisches Parlament.

⁶² BVerfGE 89, 155 (182 ff.); 123, 267 (364 f.).

⁶³ Vgl. Art. I-1 VVE; *Calliess* in *Calliess/Ruffert EUVerf Art. I-1 Rn. 26 ff.*; zuvor bereits *Pernice VVDStRL* 60 (2001), 163 ff.; *Mayer* in von Bogdandy/Bast, S. 559 (593 ff.); *Shaw* EPL 2001, 195 (198).

⁶⁴ Zum Begriff *Huber* StWiss 1992, 349 (358, 361).

⁶⁵ *Reich* Rechte des Europäischen Parlaments in Gegenwart und Zukunft, S. 118 ff.

⁶⁶ Zum Begriff *Huber* StWiss 1992, 349 (361, 373).

⁶⁷ Beispiele: Zustimmungserfordernis zur vorläufigen Anwendung von internationalen Abkommen entgegen Art. 218 Abs. 5 und 10 AEUV; Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV sieht nur ein die EU-Kommission als Ganzes betreffendes Zustimmungsvotum des EP vor, in der Praxis nutzt das EP dieses Instrument, um einzelne Kommissionskandidaten zu verhindern; bei der Festlegung der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs (Art. 31 AEUV) oder dem Beschluss über die Zusammensetzung des WSA (Art. 301 Abs. 2 AEUV) ist vertraglich keine Mitwirkung des EP vorgesehen, in der Praxis hat sich allerdings eine fakultative Anhörung des EP etabliert.

Interinstitutionelle Vereinbarungen und Absprachen zwischen den EU-Organen, die dieses immer weiter zugunsten des unitarisch ausgerichteten EP verschieben, stellen dies in Frage und sind insoweit primärrechtswidrig.

III. Vertretung der Unionsbürgerinnen und -bürger (Abs. 2)

1. **Allgemeines.** Die Mitwirkung des EP an der Rechtsetzung in der EU, seine Kurations- und Kontrollbefugnisse spiegeln ein **grundlegendes demokratisches Prinzip** wider, „nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind“.⁶⁸ Dieses, vom EuGH schon 1980 anerkannte, Prinzip ist in Art. 2 S. 1 (mittlerweile) ausdrücklich normiert und wird durch die Art. 9 ff. und die sie ausgestaltenden Regelungen des EUV und des AEUV näher konkretisiert.⁶⁹

Jenseits der Verträge enthält die Anerkennung der Demokratie als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts jedoch **keine weitergehenden Vorgaben** für die Stellung des EP im institutionellen Gefüge der EU im Allgemeinen und für sein Verhältnis zum (Europäischen) Rat im Besonderen. Die mitunter anzutreffende Konnotation, beim (Europäischen) Rat handele es sich um eine (autoritäre) Einrichtung minderer demokratischer Güte, verkennt dessen Legitimation und Kontrolle durch die nationalen Parlamente, deren Bedeutung für das demokratische Legitimationsniveau von Maßnahmen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU jener des EP in keinem Fall nachsteht. Namentlich lässt sich unter Berufung auf den – diffusen (vgl. → EUV Art. 10 Rn. 19 ff.) – unionsrechtlichen Grundsatz der Demokratie nicht begründen, dass das institutionelle Gleichgewicht der EU mitgliedstaatlichen Vorbildern oder gar dem deutschen Modell angenähert werden müsste bzw. dass die Parlamentarisierung der EU und ihres Institutionengefüges der entscheidende Gradmesser für ihre Demokratisierung wäre. Aus dem Wesen der unionalen Rechtsordnung als wechselseitige Auffang- und Kooperationsordnung (→ EUV Art. 10 Rn. 26) folgt vielmehr im Gegenteil, dass Partizipationsdefizite auf EU-Ebene durch nationale Legitimationsbeiträge kompensiert werden können und umgekehrt (vgl. → EUV Art. 10 Rn. 41 f.). Entscheidend ist allein, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU durch das Zusammenwirken beider Legitimationsstränge ein **hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau** erhalten. Bestimmtheitsanforderungen an das Integrationsprogramm des EUV⁷⁰ sind hierfür ebenso bedeutsam wie Einstimmigkeitserfordernisse im Rat, Vetorechte der Mitgliedstaaten oder eben auch die Beteiligung des EP im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und die damit verbundene Legitimationsabstützung.

An Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 anknüpfend bezeichnet Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 das EP als **Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger** und trägt damit dem auf individuelle Partizipation ausgerichteten unionsrechtlichen Grundsatz der Demokratie Rechnung. Gleichzeitig erkennt der Vertragsgeber durch diese Bezugnahme auf die Unionsbürgerinnen und -bürger als Quelle demokratischer Legitimation an, dass es **kein repräsentationsfähiges europäisches Volk** gibt, das als Legitimationssubjekt der durch Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU ausgeübten öffentlichen Gewalt in Betracht käme.⁷¹

Das Verständnis des EP als Partizipationsinstrument der (einzelnen) Unionsbürgerinnen und -bürger kollidiert mit der nationalen Kontingentierung der Sitze (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 und 4) grundsätzlich zwar ebenso wie mit der rudimentären Verwirklichung der Wahlrechtsgleichheit.⁷² Es erfasst die **Funktion des EP im Mehr-Ebenen-System der EU** gleichwohl besser als die alte Formulierung von der Vertretung „der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 189 Abs. 1 EGV a. F.), die die nationale Segmentierung des EP in den Vordergrund gestellt hatte.⁷³ In der die Staatsangehörigkeit transzendierenden Wahlberechtigung der Unionsbürger zum EP (Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV), in den Bestimmungen über die europäischen politischen Parteien (Art. 224 AEUV) und in der transnationalen Binnenorganisation des EP⁷⁴ findet sie zudem ein materielles Substrat.

2. **Die unitarische Ausrichtung des EP.** Das EP ist – wie die EU-Kommission und der EuGH⁷⁵ – von seinem Selbstverständnis her ein tendenziell unitarisch ausgerichtetes Organ.⁷⁶ Das wird durch die Praxis eindrucksvoll bestätigt und dürfte im Wesentlichen zwei Ursachen haben: die Abkoppelung vom politi-

⁶⁸ EuGH 138/79, Slg. 1980, 3333 Rn. 33 – Isoglucose; 139/79, Slg. 1980, 3393 Rn. 34 – Maizena/Rat; C-300/89, Slg. 1991, I-2867 Rn. 20 – Titandioxid-Abfälle.

⁶⁹ Zum demokratischen Prinzip auf Unionsebene von *Bogdandy* in von *Bogdandy/Bast*, S. 13 (62 ff.); *Reich* Rechte des Europäischen Parlaments, S. 23.

⁷⁰ BVerfGE 89, 155 (212); 123, 267 (351).

⁷¹ Hierzu etwa von *Bogdandy* in von *Bogdandy/Bast*, S. 13 (64); Peuker ZEuS 2008, 453 (456). – Zurückhaltender *Aust* ZEuS 2008, 253 (270): „wesentlich stärkere Fokussierung [...] auf die Unionsbürger“. – Insofern steht die Systematik des Lissabonner Vertrages, ungeachtet der der Schlussakte beigefügten Erklärung (Nr. 64) des Vereinigten Königreichs, dem in EuGH C-145/04, Slg. 2006, I-7961, Rn. 78 – Spanien/Vereinigtes Königreich gefundenen Ergebnis entgegen, wonach auch Personen, die nicht die Unionsbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht zum EP besitzen können.

⁷² Zutreffend *Arndt* ZaöRV 68 (2008), 247 (248 f.); von *Bogdandy* in von *Bogdandy/Bast*, S. 13 (63 f.); *Peuker* ZEuS 2008, 453 ff.; *Sack* ZEuS 2007, 457 (477 und 481).

⁷³ Anders BVerfGE 123, 267 (368, 372 ff.); *Stein* ZaöRV 64 (2004), 563 (569).

⁷⁴ Dazu näher BVerfGE 129, 300 (298); 135, 259 (298 Rn. 80).

⁷⁵ Krit. dazu BVerfGE 142, 123 (218).

⁷⁶ Aus dem Politikfeld des Umweltrechts siehe etwa *Huber* in Rengeling, EUDUR, Band I. § 19 Rn. 19.