

Prof. Dr. Andreas Haratsch
unter Mitwirkung Dr. Sebastian Piecha

Grundzüge des Europarechts

Kurseinheit 2:
Rechtsordnung der Europäischen Union

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Gliederung

Gliederung I

Kurseinheit 2: Die Rechtsordnung der Europäischen Union 1

I.	Die Unionsorgane	1
1.	Überblick.....	2
2.	Institutionelles Gleichgewicht.....	3
3.	Europäisches Parlament	4
a.	Zusammensetzung und Organisation des Parlaments	4
b.	Aufgaben des Parlaments	13
c.	Beschlussfassung.....	16
4.	Europäischer Rat	17
a.	Zusammensetzung und Organisation des Europäischen Rates..	17
b.	Aufgaben des Europäischen Rates	19
c.	Beschlussfassung.....	19
5.	Rat.....	21
a.	Zusammensetzung und Organisation des Rates	21
b.	Aufgaben des Rates	24
c.	Beschlussfassung.....	26
aa.	Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.....	26
bb.	Einstimmige Beschlussfassung	29
6.	Europäische Kommission.....	29
a.	Zusammensetzung und Organisation der Kommission	29
b.	Aufgaben der Kommission.....	36
c.	Beschlussfassung.....	37
d.	Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik	38
7.	Gerichtshof der Europäischen Union.....	40
a.	Gerichtshof	40

b.	Gericht.....	43
c.	Fachgerichte	44
8.	Europäische Zentralbank	45
9.	Rechnungshof	47
10.	Institutionen der Europäischen Union	48
a.	Wirtschafts- und Sozialausschuss	48
b.	Ausschuss der Regionen.....	50
c.	Europäische Investitionsbank.....	51
11.	Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union.....	51
II.	Rechtsetzungsverfahren	52
1.	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	54
2.	Besondere Gesetzgebungsverfahren	57
3.	Der Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten	58
a.	Delegierte Rechtsakte.....	58
b.	Durchführungsrechtsakte	59
aa.	Beratungsverfahren.....	61
bb.	Prüfverfahren	62
4.	Beschlussverfahren im Rahmen der GASP	63
5.	Sonstige Rechtsetzungsverfahren	64
III.	Rechtsquellen der Europäischen Union	64
1.	Primäres supranationales Unionsrecht.....	66
2.	Sekundäres supranationales Unionsrecht	69
a.	Verordnungen.....	72
b.	Richtlinien	73
aa.	Die Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten	73
bb.	Unmittelbare Wirkung	76

cc.	Das Gebot richtlinienkonformer Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts	82
c.	Beschlüsse	84
d.	Empfehlungen und Stellungnahmen.....	86
e.	Formerfordernisse und Inkrafttreten von Sekundärrecht.....	87
f.	Aufhebung	91
g.	Durchsetzung	92
3.	Europäisches Gewohnheitsrecht	94
4.	Allgemeine Rechtsgrundsätze.....	94
5.	Völkergewohnheitsrecht	96
6.	Völkerrechtliche Verträge.....	97
IV.	Vollzug des Unionsrechts.....	103
1.	Formen des Vollzugs	104
2.	Verwaltungsorganisation bezüglich des Vollzugs	104
3.	Verwaltungsverfahrenrecht	105
V.	Haushalts- und Personalrecht	110
1.	Haushaltsrecht der Europäischen Union	110
a.	Einnahmen der Union.....	110
b.	Mehrjähriger Finanzrahmen	111
c.	Haushaltsplan.....	112
d.	Haushaltsverfahren	112
e.	Betrugsbekämpfung.....	114
2.	Personalrecht der Europäischen Union	116

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

Kurseinheit 2: Die Rechtsordnung der Europäischen Union

I. Die Unionsorgane

Literaturhinweise: Allgemeines: *Haratsch, A.:* Der Grundsatz der Gewaltenteilung als rechtsordnungsübergreifender Rechtssatz – Ansätze einer einheitlichen Europäischen Rechtsordnung –, in: Demel, M. u. a. (Hrsg.), Funktionen und Kontrolle der Gewalten, 2001, S. 199; *Hummer, W.:* Das „institutionelle Gleichgewicht“ als Struktur determinante der Europäischen Gemeinschaften, in: FS für Alfred Verdross, 1980, S. 459; *Hailbronner, K.:* Europa 1992 – Das institutionelle System der EG, JuS 1990, S. 263; *Hatje, A.:* Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand –, EuR 2001, S. 143; *Isak, H.:* Institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union, in: Hummer, W./Obwexer, W. (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, S. 135; *Lange, F.:* Exekutive Rechtssetzung in der Europäischen Union, JuS 2019, S. 759; *Lenaerts, K.:* Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, CMLR 28 (1991), S. 11; *Pache, E./Rösch, F.:* Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, S. 473; *Schwarze, J.:* Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, EuR 2009, Beiheft 1, S. 9; *Streinz, R./Ohler, Ch./Herrmann, Ch.:* Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010; *Vofßkuhle, A./Wischmeyer, Th.:* Die Organe der Europäischen Union, JuS 2018, S. 1184; *Weber, A.:* Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, S. 7. **Europäischer Rat:** *Hellmann, V.:* Der Vertrag von Lissabon, 2009, S. 37; *Pahre, H.:* Das Recht des Europäischen Rates, 2008; *Ruffert, M.:* Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europawissenschaft, EuR 2009, Beiheft 1, S. 31. **Rat:** *Decker, A.:* Die Organe der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union, JuS 1995, S. 883, 1072; *Epping, V.:* Grundstrukturen der Europäischen Union, Jura 1995, S. 449; *Götz, V.:* Mehrheitsbeschlüsse des Rates der Europäischen Union, in: FS für Ulrich Everling, 1995, S. 339; *Hilf, M.:* Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982; *Mentler, M.:* Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, 1996; *Pini, W.:* Der Ministerrat der Europäischen Union, 1996; *Streinz, R.:* Die Luxemburger Vereinbarung, 1984. **Europäische Kommission:** *Brauneck, J.:* EU-Kommission: Ist die neue Macht der Vizepräsidenten unionsrechtswidrig?, DÖV 2015, S. 904; *Dorsel, Ch.:* Aufgaben und Funktionsweise der Europäischen Kommission, RNotZ 2002, S. 43; *Klöstner, A.:* Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1994; *Nass, K. O.:* Eine Institution im Wandel: Die Europäische Kommission, in: FS für Ernst-Joachim Mestmäcker, 1996, S. 411; *Nemitz, P. F.:* Europäische Kommission: Vom Kollegialprinzip zum Präsidialregime?, EuR 1999, S. 678; *Ott, A.:* Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission, ZEuS 1999, S. 231; *Sabathil, G./Dietz, W. A./Joos, K./Kessler, B. (Hrsg.):* Das Räderwerk der Europäischen Kommission, 4. Aufl. 2006. **Europäisches Parlament:** *Boehl, H. J.:* Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts – ein Fall des Artikels 23 I 3 GG, ZG 2019, S. 234; *Bröhmer, J.:* Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozess?, ZEuS 1999, S. 197; *Fremuth, M. L.:* Demokratie à rebours? – Zur Einführung einer unionsrechtlichen Mindestsperrklausel für die Wahl des Europäischen Parlaments, ZRP 2018, S. 207; *Frenz, W.:* Die Verfassungskonformität der 3-Prozent-Klausel für Europawahlen, NVwZ 2013, S. 1059; *Giegenerich, Th.:* Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts: Nationale Ratifikationen des geänderten EU-Direktwahlakts mit obligatorischer Sperrklausel und ihre rechtlichen Hürden, ZEuS 2018, S. 145; *Haratsch, A.:* Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen – Europarechtsfreundlichkeit, Unionstreue und der kategorische Imperativ, EuGRZ 2019, S. 177; *Heintzen, M.:* Die Legitimation des Europäischen Parlaments, ZEuS 2000, S. 377; *Lehner, R.:* Die Berücksichtigung der Europawahlen bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten nach Art. 17 VII UAbs. 1 S. 1 Hs. 2 EUV: Politikum oder Rechtspflicht? NVwZ 2015, S. 20; *Magiera, S.:* Das Europäische Parlament als Ga-

rant demokratischer Legitimation in der Europäischen Union, in: FS für Ulrich Everling, 1995, S. 789; *Meese, J.*: Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union, 2000; *Nickel, D.*: Wahl- und Kreationen des Europäischen Parlaments – unter besonderer Berücksichtigung der Einsetzung der Kommission, EuR 2016, S. 28; *Ott, A.*: Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission, ZEuS 1999, S. 231; *Ress, G.*: Das Europäische Parlament als Gesetzgeber – Der Blickpunkt der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZEuS 1999, S. 219; *Suski, B.*: Das Europäische Parlament – Volksvertretung ohne Volk und Macht?, 1996; *Wernsmann, R.*: Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, JZ 2014, S. 23. **Gerichtshof der Europäischen Union:** *Brandt, K.*: Der Europäische Gerichtshof (EuGH) und das Europäische Gericht erster Instanz (EuG) – Aufbau, Funktionen und Befugnisse, JuS 1994, S. 300; *Everling, U.*: Zur Begründung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1994, S. 127; *ders.*: Zur Fortbildung der Gerichtsbarkeit der Europäischen Gemeinschaften durch den Vertrag von Nizza, in: FS für Helmut Steinberger, 2002, S. 1103; *Gundel, J.*: Gemeinschaftsrichter und Generalanwälte als Akteure des Rechtsschutzes im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips, EuR 2008, Beiheft 3, S. 23; *Hirsch, G.*: Der Europäische Gerichtshof – Eine Ansicht von innen, MDR 1999, S. 1; *Kamann, H.-G.*: Das neue gemeinschaftliche Gerichtssystem nach dem Vertrag von Nizza – auf dem Weg zu einer europäischen Fachgerichtsbarkeit, ZEuS 2001, S. 627; *Kirschner, H./Klöpffel, K.*: Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften. Aufbau, Zuständigkeiten, Verfahren, 2. Aufl. 1998; *Knauff, M.*: Integration durch Richterrecht – Zur Rolle des Europäischen Gerichtshofes im europäischen Einigungsprozess, JA 2002, S. 719; *Pechstein, M.*: EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 80–125; *Sack, J.*: Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, EuZW 2001, S. 77. **Europäische Zentralbank:** *Beutel, J.*: Differenzierte Integration in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2006; *Borries, R. von:* Die Europäische Zentralbank als Gemeinschaftsinstitution, ZEuS 1999, S. 281; *Gaitanides, C.*: Die Verfassung für Europa und das Europäische System der Zentralbanken, in: FS für Manfred Zuleeg, 2005, S. 550; *Schütz, Ch.*: Die Legitimation der Europäischen Zentralbank zur Rechtsetzung, EuR 2001, S. 291; *Weber, M.*: Das Europäische System der Zentralbanken, WM 1998, S. 1465; *Weinböchner, S.*: Die Stellung der Europäischen Zentralbank (EZB) und der nationalen Zentralbanken in der Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Vertrag von Maastricht, 1998; **Rechnungshof:** *Ehlermann, C.-D.*: Der Europäische Rechnungshof, 1976; *Freytag, M.*: Der Europäische Rechnungshof: Institution, Funktion und politische Wirkung, 2005; *Ries, H. O.*: Die Finanzkontrolle des Europäischen Rechnungshofs und Evaluation, DÖV 1992, S. 293. **Institutionen der Europäischen Union:** *Hasselbach, K.*: Der Ausschuss der Regionen in der Europäischen Union, 1996; *Meyer, B.*: Die europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung, 1984; *Theissen, R.*: Der Ausschuss der Regionen (Artikel 198a–c EG-Vertrag), 1996; *Vierlich-Jürcke, K.*: Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften, 1998; *Wiedmann, T.*: Der Ausschuss der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam, EuR 1999, S. 49.

1. Überblick

Eine internationale Organisation verfügt über mindestens ein Organ, das berufen ist, den korporativen Willen der Organisation zu vertreten und die Aufgaben wahrzunehmen, die der Organisation durch den Gründungsvertrag zugewiesen sind. Die Organe der Europäischen Union sind das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof (Art. 13 Abs. 1 EUV).

Ursprünglich hatten die drei selbständigen Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und EAG nach ihren Gründungsverträgen eigenständige Organe: Die EGKS verfügte über einen Besonderen Ministerrat, eine Hohe Behörde, eine Gemeinsame Versammlung und einen Gerichtshof, die EWG und die EAG über jeweils einen Rat, eine Kommission, eine Versammlung und einen Gerichtshof. Durch das von den Mitgliedstaaten geschlossene Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften vom 25. März 1957¹ wurden die drei Versammlungen der drei Europäischen Gemeinschaften zu einer einzigen Versammlung und die drei Gerichtshöfe zu einem einzigen Gerichtshof fusioniert. Entsprechendes geschah durch den Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965². Die drei Räte wurden zu einem Rat, die beiden Kommissionen (EWG und EAG) und die Hohe Behörde (EGKS) zu einer Kommission zusammengefasst.

Fusion der Organe der Europäischen Gemeinschaften

Art. 9 Abs. 1 des Amsterdamer Revisionsvertrags hat das Fusionsabkommen und den Fusionsvertrag aufgehoben. Die wesentlichen Elemente ihrer Bestimmungen wurden jedoch in den Vertrag von Amsterdam übernommen. So sah Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Amsterdamer Vertrags vor, dass die dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Gerichtshof und dem Rechnungshof durch die drei – nach Auflösung der EGKS nur noch zwei – Gemeinschaftsverträge übertragenen Zuständigkeiten durch gemeinsame Organe unter den in diesen Verträgen vorgesehenen Bedingungen ausgeübt werden sollten.

2. Institutionelles Gleichgewicht

Dem staatsrechtlichen Prinzip der Gewaltenteilung liegt der Gedanke der Begrenzung staatlicher Macht durch gegenseitige Hemmung und Kontrolle einzelner Staatsfunktionen – Gesetzgebung (Legislative), Verwaltung (Exekutive), Rechtsprechung (Judikative) – zugrunde. Doch auch die neu strukturierte Europäische Union ist nicht gewaltenteilig in diesem Sinne organisiert.

Keine Gewaltenteilung auf EU-Ebene

Die organschaftlichen Kompetenzzuweisungen innerhalb der Union weisen die Besonderheit auf, dass Gesetzgebung und Verwaltung nicht jeweils einem einzigen Legislativ- bzw. Exekutivorgan überantwortet, sondern vielmehr auf mehrere

¹ Fusionsabkommen; BGBl. 1957 II S. 1156.

² Fusionsvertrag; BGBl. 1965 II S. 1454.

Organe verteilt sind. So hat der Rat als (Mit-)Rechtsetzungsorgan zugleich auch exekutive Befugnisse. Die Kommission verfügt neben exekutiven Kompetenzen auch über Rechtsetzungsbefugnisse. Das Europäische Parlament besitzt neben seiner (Mit-)Rechtsetzungskompetenz bestimmte Kontrollfunktionen. Im Gerichtshof der Europäischen Union bündelt sich die rechtsprechende Gewalt der Union. Auf diese Weise schaffen EU- und AEU-Vertrag ein System der gegenseitigen Kontrolle und des Machtgleichgewichts zwischen den Unionsorganen („*checks and balances*“).

Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Dieses *institutionelle Gleichgewicht* findet sein Fundament im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 EUV). Da die Organe und Institutionen der Union nur nach Maßgabe der Verträge handeln dürfen, sind Kompetenzverschiebungen horizontal, also zwischen den Organen, etwa im Wege der Delegation, aber auch vertikal zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ohne Vertragsänderung nur in sehr begrenztem Umfang zulässig. So kann der Kommission etwa allein die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung und nur zur Ergänzung oder zur Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines bestimmten Gesetzgebungsaktes zu erlassen (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Im Hinblick auf die vertikale Kompetenzverteilung bestimmt Art. 291 Abs. 1 AEUV, dass die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union primär den Mitgliedstaaten obliegt. Nur falls es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung derartiger Rechtsakte bedarf, werden der Kommission oder – in bestimmten Fällen – dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen (Art. 291 Abs. 2 AEUV).

3. Europäisches Parlament

a. Zusammensetzung und Organisation des Parlaments

Einführung der Direktwahl des Parlaments

Bis 1979 setzte sich das Europäische Parlament aus abgesandten Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammen. Mit einem Akt der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 20. September 1976³ wurde die Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Parlaments beschlossen. Seit 1979 haben neun Direktwahlen zum Europäischen Parlament

³ ABl. EG 1976 Nr. L 278, S. 1.

stattgefunden, zuletzt im Jahr 2019. Die Dauer der Wahlperiode beträgt fünf Jahre (Art. 14 Abs. 3 EUV).

Seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags setzt sich das Parlament nicht mehr wie bislang „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (vgl. Art. 189 Abs. 1 Satz 1 EGV a.F.) zusammen, sondern aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger⁴. Damit soll ein Schritt hin zu einer unmittelbaren, nicht mehr über die Mitgliedstaaten und ihre Völker vermittelten demokratischen Legitimation der Union gemacht werden. Gleichwohl sind es nach wie vor die Völker der in der Union zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten, die das Europäische Parlament in Wahlen legitimieren. Dies verdeutlicht die Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach zuvor festgelegten mitgliedstaatlichen Kontingenten.

Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger

Anders als bisher ist die Sitzverteilung des Parlaments nicht mehr in einem festgelegten Schlüssel ausdrücklich in den Verträgen statuiert. Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV legt nur noch fest, dass ein Mitgliedstaat mindestens sechs, höchstens aber 96 Sitze erhalten kann und die Maximalzahl von 750 Abgeordneten zuzüglich des Parlamentspräsidenten, also 751 nicht überschritten werden darf. Durch den Beitritt Kroatiens wurde die Sitzzahl allerdings vorübergehend auf 766 erhöht.⁵ Nach der Europawahl 2014 konnte die Zahl der Abgeordneten jedoch wieder auf 751 reduziert werden. Die konkrete Anzahl der Sitze pro Mitgliedstaat wird weiterhin nach dem Grundsatz der *degressiven Proportionalität* durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Der Beschluss bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Der Begriff der degressiven Proportionalität ist vom Europäischen Rat definiert worden. Danach muss das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaats vor Auf- oder Abrunden auf ganze Zahlen in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren, sodass jedes Mitglied des Europäischen Parlaments aus einem bevölkerungsreicheren Mitgliedstaat mehr Bürger vertritt als jedes Mitglied des Europäischen Parlaments aus einem bevölkerungsärmeren

Grundsatz der degressiven Proportionalität

⁴ Der Erklärung zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zufolge wird der zusätzliche, die eigentlich vorgesehene Grenze von 750 Plätzen überschreitende Sitz im Europäischen Parlament Italien zugewiesen, s. Nr. 4 der Erklärungen zu Bestimmungen der Verträge. Vgl. dazu *Pache/Rösch*, NVwZ 2008, S. 473, 476.

⁵ Art. 19 Abs. 1 der Beitrittsakte, ABl.EU 2012 Nr. L 112, S. 21.

Mitgliedstaat, und umgekehrt, dass je bevölkerungsreicher ein Mitgliedstaat ist, desto höher sein Anspruch auf eine große Zahl von Sitzen im Europäischen Parlament ist⁶.

Sitzkontingente der Mitgliedstaaten

Das Parlament bestand gemäß Art. 14 Abs. 2 EUV i. V. m. Art. 3 des Beschlusses 2013/312/EU⁷ und Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 des Beschlusses (EU) 2018/937⁸ in der Wahlperiode 2019 bis 2024, solange das Vereinigte Königreich noch Mitglied der Europäischen Union war, zunächst aus 751 Abgeordneten. Die Sitzverteilung war wie folgt festgelegt: Deutschland 96 Sitze, Frankreich 74 Sitze, Italien, Vereinigtes Königreich je 73 Sitze, Spanien 54 Sitze, Polen 51 Sitze, Rumänien 32 Sitze, Niederlande 26 Sitze, Belgien, Griechenland, Portugal, Tschechien, Ungarn je 21 Sitze, Schweden 20 Sitze, Österreich 18 Sitze, Bulgarien 17 Sitze, Dänemark, Finnland, Slowakei je 13 Sitze, Irland, Kroatien, Litauen je 11 Sitze, Lettland, Slowenien je 8 Sitze, Estland, Luxemburg, Malta, Zypern je 6 Sitze.

Auswirkungen des „Brexit“

Mit dem „Brexit“ sind die 73 britischen Sitze entfallen. Ein Vorschlag, 27 dieser freiwerdenden Sitze bei den Wahlen im Jahr 2019 über transnationale Listen europaweit besetzen zu lassen, fand im Europäischen Parlament keine Mehrheit. Stattdessen wurden 27 der 73 Sitze auf die übrigen mitgliedstaatlichen Kontingente verteilt. Im Juni 2018 hat der Europäische Rat die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten für die Wahlperiode 2019 bis 2024 nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union festgelegt⁹. Das Parlament besteht nach dem Austritt Großbritanniens aus der Union nur noch aus 705 Abgeordneten. Diese verteilen sich wie folgt: Deutschland 96, Frankreich 79, Italien 76, Spanien 59, Polen 52, Rumänien 33, Niederlande 29, Belgien, Griechenland, Portugal, Schweden, Tschechien, Ungarn je 21, Österreich 19, Bulgarien 17, Dänemark, Finnland, Slowakei je 14, Irland 13, Kroatien 12, Litauen 11, Lettland, Slowenien je 8, Estland 7, Luxemburg, Malta, Zypern je 6. Da Großbritannien aber an den Europawahlen 2019 noch teilgenommen hatte, gelangte die neue Sitz-

⁶ Vgl. Art. 1 des Beschlusses (EU) 2018/937 des Europäischen Rates v. 28.6.2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl.EU 2018 Nr. L 165 I, S. 1.

⁷ Beschluss 2013/312/EU des Europäischen Rates v. 28.7.2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl.EU 2013 Nr. 181, S. 57.

⁸ Beschluss (EU) 2018/937 des Europäischen Rates v. 28.6.2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl.EU 2018 Nr. L 165 I, S. 1.

⁹ Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses (EU) 2018/937 des Europäischen Rates v. 28.6.2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABl.EU 2018 Nr. L 165 I, S. 1.

verteilung gemäß Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 des Beschlusses (EU) 2018/937 erst mit dem Wirksamwerden des Austritts Großbritanniens zur Anwendung. Die britischen Abgeordneten haben mit Ablauf des 31. Januar 2020 ihre Mandate verloren; Abgeordnete aus anderen Mitgliedstaaten, denen nach der neuen Sitzverteilung eine größere Anzahl an Sitzen zusteht, sind dann aus den Wahllisten nachgerückt.

Der demokratische Grundsatz der Gleichheit der Wahl, wonach alle Staatsbürger das Wahlrecht zu den Parlamenten in formal gleicher Weise ausüben können und die Stimmen der Wahlberechtigten beim Verhältniswahlssystem nicht nur den gleichen *Zählwert* (jede Stimme zählt „1“), sondern auch den gleichen *Erfolgswert* haben (jede Stimme hat den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis), ist damit auf europäischer Ebene nicht gewährleistet. Entsprechend seinem Bevölkerungsanteil in der Europäischen Union von ca. 16% (82,7 Mio. von 513 Mio.) müssten in der Legislaturperiode 2019-2024 beispielsweise auf Deutschland im Europäischen Parlament 120 Sitze anstelle der tatsächlichen 96 Sitze entfallen. Die Stimmen der in Deutschland wahlberechtigten Unionsbürger haben daher bei Wahlen zum Europäischen Parlament einen geringeren Erfolgswert als jene der Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten. Nimmt man die bevölkerungsmäßig exponiertesten Staaten Deutschland (82 Mio. Einwohner, 96 Abgeordnete) und Malta (475.000 Einwohner, 6 Abgeordnete), dann hat die Stimme eines maltesischen Wählers in etwa das zwölfwache Gewicht der Stimme eines deutschen Wählers¹⁰.

Fehlende Wahlrechts-
gleichheit

Historisch leitet sich die Wahlrechtsgleichheit aus der politischen Gleichheit aller Staatsbürger ab; die Europäische Union kann sich aber gerade nicht auf ein „europäisches Staatsvolk“ stützen¹¹. Da weder der Maastrichter noch der Vertrag von Lissabon einen europäischen Staat begründen, ist auch die *Unionsbürgerschaft* (Art. 20 ff. AEUV) von anderer Qualität als eine Staatsangehörigkeit. Art. 20 Abs. 1 Satz 3 AEUV bestimmt insoweit deklaratorisch: „Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.“ Da die Union von den Mitgliedstaaten und nicht von ihren Bürgern getragen wird, stellen auch die Wahlen zum Europäischen Parlament eine Konzession an den völkerrechtlichen Grundsatz der formalen, souveränen Gleichheit der Staaten dar. Das BVerfG

Konzession an den völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten

¹⁰ Vgl. BVerfGE 123, 267, 373 ff. – *Lissabon*.

¹¹ BVerfGE 89, 155, 188 – *Maastricht*; BVerfG, NJW 1995, S. 2216.

hat in seinem *Lissabon*-Urteil bestätigt, dass das Europäische Parlament als „Vertretungsorgan der Völker“ in seiner Zusammensetzung nicht den Anforderungen entsprechen muss, die sich auf der staatlichen Ebene aus dem gleichen politischen Wahlrecht aller Bürger ergeben¹².

Dementsprechend betont das BVerfG, dass „die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament nach einem sog. ponderierten Schlüssel (...) ein Kompromiss [ist]. (...) Zugleich ist die Europäische Union aber als Staatenverbund mehr als die Summe der einzelnen Mitgliedstaaten – dem trägt die Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten Rechnung“¹³. Gleichwohl bleibt diese Relativierung des demokratischen Prinzips eine Schwachstelle der Legitimation der europäischen Hoheitsgewalt. Dies gilt besonders im Hinblick auf Art. 2 EUV: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind Achtung der Menschenwürde, Freiheit, *Demokratie*, (...)“. Da die parlamentarische Demokratie eine gleiche Repräsentation aller Wahlbürger durch gleiche Wahlen voraussetzt, müssen sich die Unionstaaten als „Herren der Verträge“ langfristig entscheiden, ob sie das demokratische Prinzip ernsthaft in der Union verwirklichen oder weiterhin die „Gleichheit der souveränen Staaten“ gegen das Demokratieprinzip ins Feld führen wollen. Die gravierende Relativierung des demokratischen Prinzips durch die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament nach dem (noch immer) geltenden ponderierten Schlüssel verträgt sich jedenfalls kaum mit dem nach Art. 2 EUV postulierten Demokratiefundament der Union.

Anders als beispielsweise in der deutschen Verfassung (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) fehlt der Grundsatz der Gleichheit der Wahl in der Aufzählung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 14 Abs. 3 AEUV. Vielmehr wird er mit der Maßgabe des Art. 14 Abs. 3 AEUV, nach welcher „die Bürgerinnen und Bürger (...) im Europäischen Parlament *degressiv proportional* (...) vertreten [sind]“ ausdrücklich ausgeschlossen. Dem Europäischen Rat und dem Parlament wird bei der künftigen Festlegung des Verteilungsschlüssels anheimgestellt, eine die konkrete vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit abweichende degressiv proportionale Repräsentation herzustellen. Es handelt sich dabei um „obrigkeitlich verordnete“ Repräsentationsverhältnisse zwischen den mitgliedstaatlichen Bevölkerungen.

¹² BVerfGE 123, 267, 368 – *Lissabon*.

¹³ BVerfG, NJW 1995, S. 2216.