



Brüssel, den 14. Oktober 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst

Betr.: Der Vorschlag zum Wahlrecht – Vereinbarkeit mit den Verträgen

I. EINLEITUNG

1. Die Gruppe „Allgemeine Angelegenheiten“ hat in ihren Sitzungen vom 1. Juni und 15. Juli 2022 den Vorschlag des Europäischen Parlaments für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (im Folgenden „MdEP“), den das Europäische Parlament (im Folgenden „EP“) am 3. Mai 2022 angenommen hat² (im Folgenden „EP-Vorschlag“), geprüft und den Juristischen Dienst des Rates ersucht, die Vereinbarkeit dieses Vorschlags mit den Verträgen zu prüfen.

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Dok. 9333/22).

2. Auf dieses Ersuchen hin werden in dem vorliegenden Gutachten die wichtigsten rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem EP-Vorschlag bewertet, d. h. die Achtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie die Vereinbarkeit eines unionsweiten Wahlkreises gemäß Artikel 14 Absatz 2 EUV und des Verfahrens des Spitzenkandidaten mit den Verträgen. Im Übrigen verweist der Juristische Dienst des Rates insbesondere auf sein Gutachten vom 15. März 2016³ zu dem Vorschlag des EP vom 11. November 2015 für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments⁴, das trotz einiger Änderungen im nun vorliegenden EP-Vorschlag gegenüber dem Vorschlag von 2015 weiterhin relevant ist, insbesondere in Bezug auf die Artikel 3 und 10 des aktuellen EP-Vorschlags über nationale Regelungen und die Grundsätze für die Auswahl von Kandidaten⁵ sowie Artikel 6 des aktuellen EP-Vorschlags über die Ausübung des aktiven Wahlrechts⁶. Ferner wird der Juristische Dienst des Rates gegebenenfalls auf weitere rechtliche Fragen eingehen, die sich im Zuge der Beratungen über den EP-Vorschlag möglicherweise ergeben.

II. RECHTLICHER HINTERGRUND

3. Der EP-Vorschlag stützt sich auf Artikel 223 Absatz 1 AEUV, der Folgendes besagt:

„Das Europäische Parlament erstellt einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen.

Der Rat erlässt die erforderlichen Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird. Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

³ Dok. 7038/16.

⁴ Dok. 14743/15.

⁵ Siehe Dok. 7038/16, Nummern 40 bis 52.

⁶ Siehe Dok. 7038/16, Nummern 61 bis 65.

III. VEREINBARKEIT MIT DEM GRUNDSATZ DER SUBSIDIARITÄT

4. Gemäß Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 1 EUV wird die Union „[n]ach dem Subsidiaritätsprinzip [...] in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.
5. Nach Artikel 223 Absatz 1 AEUV kann der Rat mit Zustimmung des EP die erforderlichen Bestimmungen für die Wahl der MdEP entweder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen erlassen. Da sowohl ein einheitliches Verfahren als auch die allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze per Definition nur auf Unionsebene festgelegt werden können, betrifft der nach Artikel 223 Absatz 1 AEUV zu erlassende Rechtsakt wohl eine Zuständigkeit der Europäischen Union in Bezug auf ihre Arbeitsweise, die ihrem Wesen nach nur von der Union selbst ausgeübt werden kann, sodass das Subsidiaritätsprinzip und das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit keine Anwendung finden sollten⁷.
6. Allerdings scheint das EP davon auszugehen, dass das Subsidiaritätsprinzip Anwendung findet, da es generell darauf hinweist, dass sein Vorschlag mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht (Erwägungsgrund 23 des EP-Vorschlags). Da der EP-Vorschlag kein völlig einheitliches Wahlverfahren, sondern auch bestimmte gemeinsame Grundsätze vorsieht (siehe unten Nummer 16), die in bestimmten Fällen durch nationale Regelungen zu ergänzen sind (wie in Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags selbst angegeben), müssten die Entscheidungen des Gesetzgebers in Bezug auf die Regelungstiefe begründet werden, wobei im Wesentlichen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anzuwenden sind.

⁷ Siehe in diesem Sinne das Urteil vom 16. Februar 2022 in der Rechtssache C-157/21, Polen/Parlament und Rat, EU:C:2022:98, Rn. 241.

7. Demgemäß würde Artikel 5 des Protokolls Nr. 2 das EP verpflichten, seinen Entwurf eines Gesetzgebungsakts im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch einen Vermerk mit detaillierten Angaben zu begründen, die „*auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien*“ beruhen. Der EP-Vorschlag sollte ferner eine Einschätzung der „*voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen*“ beinhalten und berücksichtigen, „*dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen*“.
8. Das EP hat keinen Vermerk mit derart detaillierten Angaben vorgelegt, was jedoch unerlässlich wäre, damit der Rat und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten⁸ beurteilen können, ob der Gesetzgebungsakt mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, und letztlich der Gerichtshof seine Kontrolle der Gültigkeit des Gesetzgebungsakts ausüben kann, die sich auf die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip erstreckt⁹, einschließlich der Einhaltung sowohl der materiellen Anforderungen nach Artikel 5 Absatz 3 EUV als auch der Verfahrensvorschriften des Protokolls Nr. 2¹⁰.
9. Daher kann der Rat das EP ersuchen, zusätzliche Gründe für den Vorschlag anzugeben. Allerdings obliegt es letztlich dem Rat als Urheber des zu erlassenden Gesetzgebungsakts sicherzustellen, dass dieser mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht.

⁸ Fünf nationale Parlamente – das irische Parlament (Dok. 12148/22), das schwedische Parlament (Riksdagen) (Dok. 10652/22), der Senat des Königreichs der Niederlande (Dok. 12153/22), das Repräsentantenhaus des Königreichs der Niederlande (Dok. 12266/22) und das dänische Parlament (Folketinget) (Dok. 12267/22) – haben begründete Stellungnahmen gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 abgegeben, die das EP gemäß Artikel 7 Absatz 1 dieses Protokolls berücksichtigen muss.

⁹ Siehe z. B. das Urteil vom 9. Oktober 2001 in der Rechtssache C-377/98, Niederlande/Europäisches Parlament und Rat, EU:C:2001:523, Rn. 30 bis 33; das Urteil vom 10. Dezember 2002 in der Rechtssache C-491/01, British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco, EU:C:2002:741, Rn. 180 bis 183; das Urteil vom 12. Juli 2005 in den Rechtssachen C-154/04 und C-155/04, Alliance for Natural Health, EU:C:2005:449, Rn. 104 bis 108.

¹⁰ Urteil vom 4. Mai 2016 in der Rechtssache C-358/14, Polen/Europäisches Parlament und Rat, EU:C:2016:323, Rn. 113.

10. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass einige Bestimmungen des EP-Vorschlags, wie etwa die Bestimmungen des Artikels 10 über die Auswahl von Kandidaten und damit die Phase vor der Wahl, über den Erlass der „für die Wahl“ der MdEP „erforderlichen Bestimmungen“ im Sinne von Artikel 223 Absatz 1 AEUV hinausgehen. Diese Bestimmungen erfordern einen weiteren Nachweis für eine ausreichende Verbindung zu dem Wahlverfahren¹¹, und der Rat sollte das EP ersuchen, die hierfür erforderliche Begründung vorzulegen.

IV. FORM DES GESETZGEBUNGSAKTS UND VEREINBARKEIT MIT DEM GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

11. Gemäß Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 1 EUV gehen „[n]ach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [...] die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus“.
12. Zunächst sei daran erinnert, dass der Rat bei der Ausübung seiner Zuständigkeit nach Artikel 223 Absatz 1 AEUV über einen umfassenden Ermessensspielraum verfügt und insbesondere nicht durch den Geltungsbereich oder den Gegenstand des EP-Vorschlags gebunden ist¹²; dies gilt auch für die Form des vorgeschlagenen Gesetzgebungsakts. So wird in Artikel 223 Absatz 1 AEUV auch nicht die Art des zu erlassenden Gesetzgebungsakts vorgegeben, sondern es ist lediglich davon die Rede, dass der Rat die „erforderlichen Bestimmungen“ festlegt. Für diesen Fall ist in Artikel 296 Absatz 1 AEUV vorgesehen, dass die Organe über die Art des zu erlassenden Gesetzgebungsakts (Verordnung, Richtlinie oder Beschluss) „von Fall zu Fall unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ entscheiden.

¹¹ Siehe in diesem Sinne auch das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 15. März 2016, Dok. 7038/16, Nummer 42.

¹² Siehe die ausführlichere Begründung im Gutachten vom 15. März 2016, Dok. 7038/16, Nummern 7 und 8.

13. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass zwischen den verschiedenen in Artikel 288 AEUV vorgesehenen Arten von Rechtsakten hinsichtlich ihrer Regelungstiefe und mithin des Umfangs, in dem sie den Spielraum der Mitgliedstaaten einschränken, eine Abstufung besteht.
- a) Nach Artikel 288 Absatz 2 AEUV ist eine Verordnung in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Nach ständiger Rechtsprechung gehört eine Verordnung automatisch zur Rechtsordnung eines Mitgliedstaats, ohne dass es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf¹³. Dennoch können manche Bestimmungen von Verordnungen im Hinblick auf ihre Durchführung den Erlass von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten erfordern¹⁴. Der Gerichtshof hat entschieden, dass Verordnungen nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Unionsrechts unmittelbare Wirkungen erzeugen und als solche geeignet sind, für die Einzelnen Rechte zu begründen, zu deren Schutz die nationalen Gerichte verpflichtet sind¹⁵.
- b) Nach Artikel 288 Absatz 3 AEUV ist eine Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Anders als Verordnungen sind Richtlinien daher in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht unmittelbar anwendbar und müssen in nationales Recht umgesetzt werden¹⁶. Nach ständiger Rechtsprechung obliegen die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das darin vorgesehene Ziel zu erreichen, und die Pflicht der Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 3 EUV und Artikel 288 AEUV, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten und damit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten¹⁷. In allen Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie unbedingt und hinreichend genau erscheinen, können sich Einzelne vor den nationalen Gerichten gegenüber dem Staat auf die Bestimmungen berufen, wenn dieser die Richtlinie nicht umgesetzt hat¹⁸.

¹³ Urteil vom 14. Juli 2011 in den Rechtssachen C-4/10 und C-27/10, Bureau National Interprofessionnel du Cognac, EU:C:2011:484, Rn. 66.

¹⁴ Urteil vom 15. Juni 2021 in der Rechtssache C-645/19, Facebook, EU:C:2021:48, Rn. 109 und 110 sowie die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁵ Urteil vom 14. Dezember 1971 in der Rechtssache 43/71, Politi, EU:C:1971:122, Rn. 9; Urteil vom 17. Mai 1972 in der Rechtssache C-93/71, Leonasio, EU:C:1972:39, Rn. 5 und 22.

¹⁶ Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79, Kommission/Belgien, EU:C:1980:120, Rn. 12.

¹⁷ Urteil vom 17. März 2021 in der Rechtssache C-64/20, UH, EU:C:2021:207, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁸ Urteil vom 24. November 2011 in den Rechtssachen C-468/10 und C-469/10, ASNEF und FECEMD, EU:C:2011:777, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung.

c) Nach Artikel 288 Absatz 4 AEUV ist ein Beschluss in allen seinen Teilen verbindlich. Ist ein Beschluss an bestimmte Adressaten gerichtet, so ist er nur für diese verbindlich. Daraus folgt, dass ein Beschluss nicht notwendigerweise an bestimmte Adressaten gerichtet ist und von allgemeiner Tragweite sein kann. So haben die Organe die Form eines Beschlusses gewählt, wenn sie Rechtsakte auf der Grundlage von Vertragsbestimmungen, die nicht die Verwendung eines bestimmten Rechtsinstruments vorschreiben¹⁹, oder für die Zwecke ihrer internen Organisation²⁰ erlassen haben. An die Mitgliedstaaten gerichtete Beschlüsse sind für alle Institutionen des betreffenden Staates, einschließlich der Justiz, verbindlich. Dementsprechend sind die nationalen Gerichte aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts verpflichtet, von der Anwendung nationaler Vorschriften abzusehen, die die Durchführung eines Beschlusses behindern könnten²¹. Unter bestimmten Umständen können die Bestimmungen eines Beschlusses unmittelbare Wirkungen in dem Sinne entfalten, dass sich ein Einzelner in einem Rechtsstreit mit einer Behörde auf sie berufen kann²². Zu diesem Zweck ist zu prüfen, ob Art, Hintergrund und Wortlaut der fraglichen Bestimmung unmittelbare Wirkungen im Rechtsverhältnis zwischen dem Adressaten des Rechtsakts und Dritten entfalten können²³.

14. Die Entscheidung zwischen den oben genannten Rechtsinstrumenten muss sich insbesondere nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit richten, der verlangt, dass Maßnahmen „geeignet“ sein müssen, um ihre Ziele zu erreichen, gleichzeitig aber nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele „erforderliche“ Maß hinausgehen dürfen. Stehen mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl, so ist die am wenigsten belastende zu wählen; ferner dürfen die verursachten Nachteile gegenüber den angestrebten Zielen nicht unangemessen sein²⁴.

¹⁹ Siehe z. B. Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (ABl. L 178 vom 16.7.2018, S. 1).

²⁰ Siehe z. B. Beschluss 2009/937/EU des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung (ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35) und Beschluss 2013/488/EU des Rates vom 23. September 2013 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen (ABl. L 274 vom 15.10.2013, S. 1).

²¹ Urteil vom 21. Mai 1987 in der Rechtssache 249/85, Albako, EU:C:1987:245, Rn. 17; Urteil vom 30. April 2020 in der Rechtssache C-584/18, D.Z., EU:C:2020:324, Rn. 49 bis 63.

²² Urteil vom 21. Mai 1987 in der Rechtssache 249/85, Albako, EU:C:1987:245, Rn. 10.

²³ Urteil vom 6. Oktober 1970 in der Rechtssache 9/70, Grad, EU:C:1970:78, Rn. 6.

²⁴ Siehe z. B. Urteil vom 30. April 2019 in der Rechtssache C-611/17, Italien/Rat, EU:C:2019:332, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil vom 3. Dezember 2019 in der Rechtssache

15. Wie bereits erläutert, kann der Rat nach Artikel 223 Absatz 1 AEUV die erforderlichen Bestimmungen für die Wahl der MdEP entweder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen festlegen. Diese beiden Optionen bewirken unterschiedliche Regelungstiefen der auf Unionsebene erlassenen Bestimmungen.
- Entschidet sich der Rat für die Einführung eines einheitlichen Verfahrens, so könnte eine Verordnung das am besten geeignete Instrument sein. Ein in allen Mitgliedstaaten einheitliches Verfahren für die Wahl der MdEP erfordert nämlich ein hohes Maß an Harmonisierung, das aufgrund der oben beschriebenen Merkmale (Abschnitt a Nummer 13) am besten mit einer Verordnung erreicht werden kann²⁵.
 - Sollte der Rat seinen regulatorischen Eingriff hingegen auf die Festlegung gemeinsamer Grundsätze beschränken, so könnte ein weniger verbindliches Instrument wie eine Richtlinie oder ein Beschluss die geeignete Wahl sein, da den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel hinsichtlich der Umsetzung der auf Unionsebene festgelegten Grundsätze überlassen bliebe.

C-482/17, Tschechische Republik/Europäisches Parlament und Rat, EU:C:2019:1035, Rn. 76, und die dort angeführte Rechtsprechung.

²⁵ Da Artikel 223 Absatz 1 AEUV dem Rat ausdrücklich die Möglichkeit einräumt, ein einheitliches Verfahren festzulegen, kann diese Möglichkeit jedoch nicht von vornherein aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ausgeschlossen werden.

16. Gemäß Artikel 1 seines Vorschlags bezweckt das EP die Festlegung der Bestimmungen für die Wahl der MdEP „nach einem einheitlichen Wahlverfahren in Bezug auf den in Artikel 15 genannten unionsweiten Wahlkreis und nach Grundsätzen, die allen Mitgliedstaaten *gemein sind*“. Im Wesentlichen enthält der EP-Vorschlag jedoch eine Mischung aus Elementen eines einheitlichen Verfahrens und gemeinsamer Grundsätze, die sowohl den unionsweiten Wahlkreis als auch die nationalen Wahlkreise betreffen.
- Zu den Bestimmungen, die Elemente eines einheitlichen Verfahrens beinhalten, gehören z. B. die Bestimmungen über das aktive Wahlrecht (Artikel 4 Absätze 1 und 2), das passive Wahlrecht (Artikel 5), die Erstellung von Wählerverzeichnissen (Artikel 9), die Einreichung der Kandidatenlisten (Artikel 11), das Wahlsystem (Artikel 12), den Wahltag (Artikel 19) und die Europäische Wahlbehörde (Artikel 28).
 - Bestimmungen zur Festlegung gemeinsamer Grundsätze, die den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung einräumen, betreffen beispielsweise die Verhinderung der doppelten Stimmabgabe (Artikel 4 Absatz 3), die Ausübung des aktiven Wahlrechts (Artikel 6), die Barrierefreiheit (Artikel 7) und Maßnahmen zur Gewährleistung der Zuverlässigkeit der Wahl und des Wahlgeheimnisses bei der Briefwahl (Artikel 8 Absatz 1).
17. Da die Bestimmungen des EP-Vorschlags, die auf ein einheitliches Verfahren abstellen, wohl zahlreicher und substanzieller sind, scheint eine Verordnung beim derzeitigen Wortlaut die angemessene Rechtsform zu sein.

18. Da der Rat über einen großen Ermessensspielraum verfügt, kann er jedoch auch einen Rechtsakt annehmen, der Elemente eines einheitlichen Verfahrens und Elemente für gemeinsame Grundsätze miteinander kombiniert, und das Gleichgewicht zwischen beiden Arten von Elementen gegenüber dem vom EP vorgeschlagenen Gleichgewicht verändern. Letztlich hängt die Wahl des geeigneten Instruments somit von seinem endgültigen Inhalt und der vom Unionsgesetzgeber angestrebten Regelungstiefe ab. Die Gründe für diese Wahl sollten in den Erwägungsgründen des Rechtsakts dargelegt werden, damit der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann (siehe oben Nummer 8 und die angeführte Rechtsprechung).
19. Es sei auch darauf hingewiesen, dass nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts²⁶ unmittelbar anwendbare Maßnahmen der Organe, insbesondere an die Mitgliedstaaten gerichtete Verordnungen und Beschlüsse, automatisch jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden nationalen Rechts unanwendbar machen und dem Erlass neuer nationaler Rechtsvorschriften entgegenstehen, soweit sie mit den Unionsbestimmungen unvereinbar wären²⁷. Nach ständiger Rechtsprechung führt die Beibehaltung einer mit dem Unionsrecht unvereinbaren nationalen Rechtsvorschrift zu Unklarheiten und Unsicherheiten in Bezug auf die Möglichkeiten des Einzelnen, sich auf das Unionsrecht zu berufen. Die Beibehaltung einer solchen Vorschrift stellt daher einen Verstoß des betreffenden Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag dar²⁸. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten unabhängig von der Art des verbindlichen Rechtsakts der Union generell verpflichtet sind, „*alle zur Durchführung [dieser Rechtsakte] erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht*“ zu ergreifen (Artikel 291 Absatz 1 AEUV).

²⁶ Siehe Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64, Costa/E.N.E.L, EU:C:1964:66.

²⁷ Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77, Simmenthal, EU:C:1978:49, Rn. 17.

²⁸ Urteil vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-162/99, Kommission/Italien, EU:C:2001:35, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung.

V. VEREINBARKEIT EINES UNIONSWEITEN WAHLKREISES MIT ARTIKEL 14
ABSATZ 2 EUV

20. In Erwägungsgrund 9 des EP-Vorschlags heißt es: *„Es sollte ein unionsweiter Wahlkreis zusätzlich zu den nationalen Wahlkreisen geschaffen werden, in dem an der Spitze der Listen der Kandidat jeder politischen Gruppierung für das Amt des Kommissionspräsidenten steht, um die demokratische und unionsweite Dimension der Wahl zum Europäischen Parlament zu stärken.“*
21. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 des EP-Vorschlags verfügt jeder Wähler über zwei Stimmen, eine für die Wahl der MdEP in den nationalen Wahlkreisen und eine für die Wahl der MdEP im unionsweiten Wahlkreis.
22. Artikel 15 Absatz 1 des EP-Vorschlags lautet wie folgt:
- „Es wird ein Wahlkreis gebildet, der das gesamte Gebiet der Europäischen Union umfasst und aus dem bei der ersten Wahl der [MdEP] nach Inkrafttreten dieser Verordnung 28 [MdEP] gewählt werden.*
- Bei den anschließenden Wahlen der [MdEP] wird die Größe des unionsweiten Wahlkreises durch den Beschluss des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments festgelegt.“*
23. Unabhängig von der im Folgenden zu prüfenden Frage der Vereinbarkeit des vorgeschlagenen unionsweiten Wahlkreises mit Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV ist zunächst festzustellen, dass Artikel 15 Absatz 1 des EP-Vorschlags die in den Verträgen vorgesehene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Europäischen Rat und dem Rat nicht beachtet.
24. Gemäß Artikel 14 Absatz 2 EUV erlässt *„[d]er Europäische Rat [...] einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in dem die in Unterabsatz 1 genannten Grundsätze gewahrt sind“*. Die Größe des europäischen Wahlkreises hat unmittelbare Auswirkungen auf die Zusammensetzung des EP, da sich danach die Zahl der MdEP bestimmt, deren Sitze nicht einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen werden. Die Festlegung der Größe des unionsweiten Wahlkreises fällt daher in die Zuständigkeit des Europäischen Rates, der nach dem Verfahren des Artikels 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV beschließt.

25. Auf der anderen Seite bildet Artikel 223 Absatz 1 AEUV die Rechtsgrundlage dafür, dass der Rat im Rahmen des in diesem Artikel vorgesehenen besonderen Gesetzgebungsverfahrens die „*erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl*“ der MdEP erlässt. Nach dieser Bestimmung kann der Rat daher das Wahlverfahren, einschließlich der Regeln für die Wahl der MdEP im unionsweiten Wahlkreis, festlegen, nicht jedoch die Größe dieses unionsweiten Wahlkreises bestimmen, was ein Vorrecht des Europäischen Rates ist. Artikel 15 Absatz 1 des EP-Vorschlags sollte daher entsprechend geändert werden, und der Europäische Rat sollte gemäß Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV rechtzeitig den erforderlichen Beschluss zur Festlegung der Größe des unionsweiten Wahlkreises fassen. Die für die Wahl der MdEP aus dem unionsweiten Wahlkreis erforderlichen Bestimmungen (Artikel 15 Absätze 2 bis 13 des EP-Vorschlags) und alle anderen Bestimmungen des EP-Vorschlags, die gleichermaßen für die Wahl der MdEP in den nationalen Wahlkreisen und im unionsweiten Wahlkreis gelten, stützen sich hingegen zu Recht auf Artikel 223 Absatz 1 AEUV.
26. Gemäß Artikel 15 Absatz 3 des EP-Vorschlags können alle europäischen Wahleinheiten gemäß Artikel 2 unionsweite Listen mit einer Anzahl von Kandidaten vorlegen, die der Zahl der aus dem unionsweiten Wahlkreis zu wählenden MdEP entspricht. Der Begriff „unionsweite Liste“ wird definiert als „*die Liste von Kandidaten, die im unionsweiten Wahlkreis von einer europäischen Wahleinheit aufgestellt wurden*“ (Artikel 2 Nummer 9 des EP-Vorschlags).
27. Dies wirft die Frage nach der Vereinbarkeit des unionsweiten Wahlkreises mit Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV auf – eine Frage, auf die sich das EP in seiner legislativen Entschließung mit dem Hinweis bezieht, dass dies seiner Ansicht nach mit dem Vertrag vereinbar ist²⁹.
28. Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV lautet wie folgt:
- „Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht berschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.“*

²⁹ Siehe Ziffer 19 der legislativen Entschließung des EP.

29. Da mit dieser Bestimmung mehrere Bedingungen im Zusammenhang mit der Zusammensetzung des EP festgelegt werden, sollte jede dieser Bedingungen einzeln geprüft werden.

A) Vertretung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Satz 1)

30. Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV lautet: „*Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen.*“³⁰ Dies ergibt sich aus Artikel 10 Absatz 2 EUV, dem zufolge die „*Bürgerinnen und Bürger* [d. h. jene der Union im Sinne von Artikel 9 EUV und Artikel 20 Absatz 1 AEUV] *auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten sind*“. Beide Bestimmungen traten an die Stelle des ehemaligen Artikels 189 des EG-Vertrags, dem Vorläufer des Vertrags von Lissabon, dem zufolge das EP aus „*Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten*“ bestand.
31. Aus diesen Bestimmungen geht klar hervor, dass sowohl die in den nationalen Wahlkreisen als auch die im unionsweiten Wahlkreis zu wählenden MdEP die Bürgerinnen und Bürger der Union vertreten. Die Bestätigung hierfür findet sich in Artikel 12 Absatz 2 des EP-Vorschlags, dem zufolge die MdEP „*als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach dem Verhältniswahlssystem in den nationalen Wahlkreisen und im unionsweiten Wahlkreis gewählt*“ werden. Folglich erfüllen die Bestimmungen des EP-Vorschlags zur unionsweiten Liste die Bedingung nach Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV in dem Sinne, dass sich das EP aus „*Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger*“ zusammensetzt.

³⁰ Siehe in diesem Sinne auch das Urteil vom 6. Oktober 2021 in der Rechtssache T-88/20, *Rivière u. a./Parlament*, EU:C:2021:664, Rn. 49.

B) Insgesamt höchstens 751 MdEP (Satz 2)

32. Nach Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2 EUV darf die Anzahl der MdEP „750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten“.
33. Da das EP derzeit 705 Mitglieder hat, kann der Europäische Rat somit beschließen, dass höchstens 46 MdEP aus dem unionsweiten Wahlkreis gewählt werden. Mit der vom EP vorgesehenen Zahl von 28 MdEP, die von dieser Liste zu wählen sind, würde daher die Schwelle von insgesamt 751 MdEP nicht überschritten. Es ist natürlich Sache des Europäischen Rates, dem gemäß Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV die Zuständigkeit für die Festlegung der Größe des unionsweiten Wahlkreises obliegt, die Einhaltung dieser Bedingung in seinem künftigen Beschluss sicherzustellen.

C) Die Bürgerinnen und Bürger sind degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten, und kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze (Sätze 3 und 4)

34. Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Sätze 3 und 4 EUV sieht Folgendes vor: „Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.“

35. Die Grundsätze für die Anwendung von Artikel 14 Absatz 2 EUV sind in Artikel 1 des Beschlusses (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des EP³¹ wie folgt festgelegt:

- „– Bei der Zuweisung von Sitzen im Europäischen Parlament sind die im EUV für jeden Mitgliedstaat festgesetzten Mindest- und Höchstzahlen uneingeschränkt auszuschöpfen, damit die Größe der jeweiligen Bevölkerung der Mitgliedstaaten so genau wie möglich widerspiegelt wird.
- Der Begriff der „degressiven Proportionalität“ ist wie folgt zu definieren: Das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaats muss 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 Mitgliedstaat, und umgekehrt, dass je bevölkerungsreicher ein Mitgliedstaat ist, desto höher sein Anspruch auf eine große Zahl von Sitzen im Europäischen Parlament ist.
- Die Zuweisung der Sitze im Europäischen Parlament muss den demografischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen.“

³¹ ABl. L 164 vom 2.7.2018, S. 1.

36. Artikel 15 Absätze 9 und 10 des EP-Vorschlags sieht ein System vor, das innerhalb der unionsweiten Listen ein Gleichgewicht zwischen drei Gruppen von Mitgliedstaaten gewährleisten soll, die nach ihrer Bevölkerungszahl bestimmt werden³². Ausgehend von einem 28 Sitze umfassenden unionsweiten Wahlkreis variiert gemäß Artikel 15 Absatz 10 des EP-Vorschlags die Reihenfolge der Kandidaten, die ihren Wohnsitz in einem der Mitgliedstaaten aus jeder der drei Gruppen von Mitgliedstaaten haben, bis zu dem Listenplatz 14, was de facto sehr wahrscheinlich die Höchstzahl der auf jeder Liste gewählten MdEP wäre. Wie in Anhang II des EP-Vorschlags dargelegt, wird dadurch eine gerechte Verteilung der Sitze zwischen den drei „Kategorien“ von Mitgliedstaaten gewährleistet, als da sind die Gruppe der fünf bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten (Gruppe A mit Bevölkerungszahlen zwischen 37,9 und 83,1 Mio.), die Gruppe der zehn mittelgroßen Mitgliedstaaten (Gruppe B mit Bevölkerungszahlen zwischen 6,9 und 19,3 Mio.) und die Gruppe der zwölf kleineren Mitgliedstaaten (Gruppe C mit Bevölkerungszahlen zwischen 0,5 und 5,8 Mio.).
37. Das System zielt zum einen darauf ab, eine geografische Ausgewogenheit bei den im unionsweiten Wahlkreis gewählten MdEP zu gewährleisten, und wahrt gleichzeitig den Grundsatz der degressiven Proportionalität. Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV, der in Artikel 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2018/937 des Europäischen Rates näher ausgeführt wird, definiert diesen Grundsatz nämlich nicht nur aus rein mathematischer Sicht, sondern zielt im Wesentlichen lediglich darauf ab, eine aussagekräftige Korrelation zwischen der Bevölkerungszahl jedes Mitgliedstaats und der Zahl der die Bürgerinnen und Bürger dieses Staates vertretenden MdEP zu gewährleisten und dabei die demografischen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten widerzuspiegeln.

³² Dieses System sieht im Wesentlichen vor, dass die unionsweiten Listen in Abschnitte mit drei Plätzen unterteilt sind. Jeder dieser Plätze ist mit einem Kandidaten aus jeder der drei Gruppen von Mitgliedstaaten zu besetzen, die in Anhang I auf der Grundlage der Bevölkerungszahlen der jeweiligen Mitgliedstaaten definiert sind. Die Reihenfolge der Kandidaten, die ihren Wohnsitz in einem der Mitgliedstaaten aus jeder der drei Gruppen von Mitgliedstaaten haben, variiert in jedem Listenabschnitt mit drei Plätzen bis zu dem Listenplatz 14. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die Kandidaten in jedem dieser Abschnitte aus demselben Mitgliedstaat innerhalb der Gruppe der betreffenden Mitgliedstaaten (A, B und C) kommen. Für die Plätze 15 bis 28 gelten keine Einschränkungen hinsichtlich der Reihenfolge der Kandidaten in jedem Abschnitt mit drei Plätzen. Diese Zahlen müssten natürlich angepasst werden, falls der Europäische Rat einen anderen Beschluss in Bezug auf die Größe des unionsweiten Wahlkreises fasst.

38. Das vom EP vorgeschlagene System scheint diese aussagekräftige Korrelation sicherzustellen. Das unter Nummer 36 beschriebene System gewährleistet nämlich, dass die im unionsweiten Wahlkreis gewählten MdEP aus einem der fünf bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten (Gruppe A) mehr Bürger vertreten als die MdEP aus den zehn mittelgroßen Mitgliedstaaten (Gruppe B), die wiederum mehr Bürger vertreten als die MdEP aus den zwölf kleineren Mitgliedstaaten (Gruppe C); somit ist die erste Voraussetzung nach Artikel 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2018/937 des Europäischen Rates erfüllt. Auf der anderen Seite stellt das System auch sicher, dass unter den im unionsweiten Wahlkreis gewählten MdEP diejenigen aus den bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten zahlreicher vertreten sind als diejenigen aus den bevölkerungsärmeren Mitgliedstaaten; somit ist im Wesentlichen die zweite Voraussetzung nach Artikel 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses 2018/937 des Europäischen Rates erfüllt. Darüber hinaus sieht das EP vor, dass die Zahl der im unionsweiten Wahlkreis zu wählenden MdEP relativ gering wäre (28 von insgesamt 733 MdEP). Die praktische Wirksamkeit des in Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV verankerten Grundsatzes der degressiven Proportionalität wird somit gewahrt.
39. In jedem Fall obliegt es dem Europäischen Rat, auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung gemäß Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV durch einstimmigen Beschluss die Zahl der im unionsweiten Wahlkreis zu wählenden MdEP festzulegen, die seines Erachtens die in Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV genannten Grundsätze wahrt, und die in Artikel 1 des Beschlusses 2018/937 des Europäischen Rates festgelegten Grundsätze für die Anwendung dieser Bestimmung erforderlichenfalls entsprechend anzupassen.

40. Es sei auch darauf hingewiesen, dass – wie dies bei den nationalen Wahlkreisen bereits der Fall ist – das Kriterium für die Zuweisung von Kandidaten auf unionsweiten Listen an einen bestimmten Mitgliedstaat nicht die Staatsangehörigkeit, sondern der Wohnsitz ist (siehe Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b AEUV und Artikel 15 Absatz 10 des EP-Vorschlags). Durch die Unterteilung in Abschnitte mit drei Plätzen soll sichergestellt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger, die in Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Bevölkerungszahlen wählen, angemessen vertreten sind, ohne dass der Listenplatz der Kandidaten mit Wohnsitz in einem bestimmten Mitgliedstaat im Voraus festgelegt wird. Es ist Sache jeder europäischen Wahleinheit, die Reihenfolge auf der Kandidatenliste in jedem Abschnitt mit drei Plätzen ihrer unionsweiten Liste festzulegen (siehe Artikel 15 Absatz 10 des EP-Vorschlags).
41. Bleibt zu prüfen, ob die Einführung eines unionsweiten Wahlkreises mit Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 4 EUV vereinbar ist, dem zufolge „[k]ein Mitgliedstaat [...] mehr als 96 Sitze [erhält]“.
42. Um dies festzustellen, müssen der erste und der vierte Satz von Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV in Verbindung zueinander gesetzt werden.
43. Nach Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV setzt sich das Europäische Parlament „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen“, was – wie oben unter den Nummern 30 und 31 bereits festgestellt – sowohl bei den in nationalen Wahlkreisen als auch bei den im unionsweiten Wahlkreis gewählten MdEP der Fall ist.
44. Sodann ist die in Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 4 EUV verwendete Formulierung „erhält“ im Zusammenhang mit der Zuweisung von Sitzen an die Mitgliedstaaten dahin auszulegen, dass gewährleistet ist, dass jeder Mitgliedstaat unabhängig vom Ergebnis der Wahlen Anspruch auf eine im Voraus festgelegte Zahl von MdEP mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat hat. Dies wird jedem Mitgliedstaat durch Artikel 3 des Beschlusses 2018/937 des Europäischen Rates zugesichert, der gemäß Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 2 EUV erlassen wurde und in dem für jeden Mitgliedstaat die Zahl der ihm zugewiesenen MdEP festgelegt ist.

45. Im Rahmen des vom EP vorgeschlagenen Systems für die Wahl der MdEP im unionsweiten Wahlkreis ist jedoch keine solche Zuweisung an die einzelnen Mitgliedstaaten vorgesehen.
- Erstens beruht dieses System nicht auf dem Kriterium des Wohnsitzes eines Kandidaten in einem bestimmten Mitgliedstaat, sondern auf dem Kriterium seines Wohnsitzes in einem der Mitgliedstaaten, die einer der drei in Anhang I des EP-Vorschlags definierten Gruppen von Mitgliedstaaten angehören.
 - Zweitens steht es jeder europäischen Wahleinheit frei, die Reihenfolge auf der Kandidatenliste in jedem Abschnitt mit drei Plätzen ihrer unionsweiten Liste festzulegen (Artikel 15 Absatz 10 des EP-Vorschlags).
 - Drittens erfolgt die Verteilung der Sitze auf die unionsweiten Listen auf der Grundlage der aggregierten Ergebnisse im unionsweiten Wahlkreis nach dem D'Hondt-Verfahren (Artikel 15 Absatz 12 des EP-Vorschlags).

46. Aus all diesen Gründen ist es nicht möglich, im Voraus die Zahl der in einem bestimmten Mitgliedstaat ansässigen MdEP festzulegen, die im unionsweiten Wahlkreis gewählt werden. Daher kann Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 4 EUV über die Zuweisung der Sitze an die einzelnen Mitgliedstaaten nicht dahin ausgelegt werden, dass er für die im unionsweiten Wahlkreis gewählten MdEP gilt; er gilt vielmehr nur für die in nationalen Wahlkreisen gewählten MdEP, da die Sitze nur in Bezug auf diese MdEP einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen werden.
47. Diese Schlussfolgerung wird auch durch Artikel 27 Absätze 2 und 6 des EP-Vorschlags bestätigt, wonach der frei werdende Sitz eines MdEP, das im unionsweiten Wahlkreis gewählt wurde, mit dem nächsten Kandidaten der Liste, auf der das Mitglied, dessen Sitz frei geworden ist, ursprünglich gewählt wurde, in absteigender Rangfolge besetzt wird. In der Regel wird das neue MdEP daher nicht in demselben Mitgliedstaat ansässig sein wie das Mitglied, dessen Mandat abgelaufen ist.
48. Vor diesem Hintergrund scheint die Erstellung einer unionsweiten Liste im Sinne des EP-Vorschlags die Bedingungen nach Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 Sätze 3 und 4 EUV zu erfüllen. Allerdings könnte es der Gesetzgeber für angebracht halten, den Wortlaut von Artikel 15 des EP-Vorschlags zu verbessern, um beispielsweise die geografische Ausgewogenheit bei den im unionsweiten Wahlkreis zu wählenden MdEP zu stärken.

VI. DAS VERFAHREN DES SPITZENKANDIDATEN

49. In den Erwägungsgründen 8 und 9 seines Vorschlags schlägt das EP ein Spitzenkandidatenverfahren im Hinblick auf die Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten vor und verknüpft dies mit der Schaffung eines unionsweiten Wahlkreises. Im Wesentlichen besagen diese Erwägungsgründe, dass an der Spitze der von den europäischen Wahleinheiten erstellten unionsweiten Listen der Kandidat jeder politischen Gruppierung für das Amt des Kommissionspräsidenten stehen sollte, der in der Lage sein sollte, in allen Mitgliedstaaten hinter einem gemeinsamen Wahlprogramm zu stehen. Auf der Grundlage einer politischen Vereinbarung zwischen den europäischen politischen Einheiten sollte der Spitzenkandidat, dessen europäische politische Einheit die höchste Gesamtzahl an Sitzen erhalten hat, als erstes mit der Suche nach einer Koalitionsmehrheit im neu gewählten Parlament mit Blick auf die Nominierung eines Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten beauftragt werden. Ferner ist Folgendes vorgesehen: *„Um den Nominierungsprozess zu begleiten, sollte der Präsident des Europäischen Rates die genannten Vorsitzenden der europäischen politischen Einheiten und Fraktionen konsultieren. Das Spitzenkandidatenverfahren könnte durch eine politische Vereinbarung zwischen den europäischen politischen Einheiten und durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Parlament und dem Europäischen Rat formalisiert werden“* (siehe Erwägungsgrund 8 am Ende).
50. Der verfügende Teil des Verordnungsvorschlags enthält keine entsprechenden Bestimmungen zu diesen Erwägungsgründen. Es liegt auf der Hand, dass eine Zustimmung seitens des Rates als Ausdruck der politischen Akzeptanz des vom EP vorgeschlagenen Verfahrens durch den Rat auszulegen wäre. Allerdings ist dieser Prozess aus folgenden Gründen rechtlich höchst problematisch.
51. Artikel 17 Absatz 7 Unterabsatz 1 EUV lautet wie folgt:

„Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet.“

52. Diese Bestimmung wird in der Erklärung Nr. 11³³ näher ausgeführt, in der es heißt, dass „*vor dem Beschluss des Europäischen Rates*“ Vertreter des EP und des Europäischen Rates „*die erforderlichen Konsultationen in dem Rahmen durchführen, der als am besten geeignet erachtet wird*“. Diese Konsultationen betreffen „*das Profil der Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament (...)*“. Darüber hinaus besagt die Erklärung Nr. 6³⁴ Folgendes: „*Bei der Auswahl der Personen, die das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Kommission und des Hohen Vertreters der Union (...) ausüben sollen, ist gebührend zu berücksichtigen, dass die geografische und demografische Vielfalt der Union und ihrer Mitgliedstaaten angemessen geachtet werden muss.*“
53. Daraus folgt erstens, dass es Sache des Europäischen Rates ist, dem EP den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vorzuschlagen. Der Rat spielt in diesem Prozess keine Rolle und kann daher in einem auf Artikel 223 Absatz 1 AEUV gestützten Rechtsakt über dessen Erwägungsgründe keine politischen Verpflichtungen in Angelegenheiten eingehen, die der Vertrag dem Europäischen Rat vorbehält.
54. Zweitens verfügt der Europäische Rat in dem durch Artikel 17 Absatz 7 EUV und die Erklärungen Nrn. 6 und 11 (siehe oben Nummer 52) abgesteckten Rahmen über einen weiten Ermessensspielraum bei der Auswahl des Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Die Einführung oder Stärkung eines Spitzenkandidatenverfahrens in der vom EP vorgeschlagenen Form würde diesen Ermessensspielraum jedoch erheblich einschränken bzw. sogar zunichtemachen. Die Tatsache, dass das EP seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon den Kommissionspräsidenten „*wählen*“ und nicht mehr nur seine „*Zustimmung erteilen*“ muss, ist als Ausdruck der politischen Dimension der Beziehungen zwischen dem EP und der Kommission zu verstehen, hat jedoch keine Auswirkungen auf die Rolle und die Vorrechte des Europäischen Rates im Verfahren zur Ernennung des Präsidenten der Kommission³⁵.
55. Daraus folgt, dass das geplante Spitzenkandidatenverfahren eine grundlegende Änderung des Rechtsgefüges der Union und des in den Verträgen verankerten institutionellen Gleichgewichts zum Nachteil des Europäischen Rates bewirken würde. Die Erwägungsgründe 8 und 9 des EP-Vorschlags sollten daher gestrichen werden.

³³ Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat.

³⁴ Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat.

³⁵ Siehe in diesem Sinne auch das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 15. März 2016, Dok. 7038/16, Nummern 27 bis 31.

VII. FAZIT

56. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen gelangt der Juristische Dienst des Rates zu folgender Auffassung:

- a) Der gemäß Artikel 223 Absatz 1 AEUV zu erlassenden Rechtsakt betrifft wohl eine Zuständigkeit der Union in Bezug auf deren Arbeitsweise, die ihrem Wesen nach nur von der Union selbst ausgeübt werden kann. Da der EP-Vorschlag jedoch kein völlig einheitliches Wahlverfahren, sondern auch bestimmte gemeinsame Grundsätze vorsieht, müssen die Entscheidungen des Gesetzgebers in Bezug auf die Regelungstiefe in einer angemessenen Begründung gerechtfertigt werden.
- b) Der vorgeschlagene unionsweite Wahlkreis ist mit Artikel 14 Absatz 2 Unterabsatz 1 EUV vereinbar.
- c) Die Erwägungsgründe 8 und 9 des EP-Vorschlags betreffend das Spitzenkandidatenverfahren für die Auswahl des künftigen Kommissionspräsidenten würden das Rechtsgefüge der Union und das in den Verträgen verankerte institutionelle Gleichgewicht zum Nachteil des Europäischen Rates grundlegend verändern und sollten daher gestrichen werden.