



Brüssel, den 15. März 2016
(OR. en)

7038/16

LIMITE

JUR 114
INST 96
FREMP 48
PE 36
AG 3

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Absender: Juristischer Dienst
Empfänger: Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten"

Betr.: Vorschlag des Europäischen Parlaments für einen Beschluss des Rates zur Annahme der Bestimmungen zur Änderung des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments
– Rechtliche Würdigung

I. EINLEITUNG

1. Das Europäische Parlament hat im November 2015 eine Entschließung zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union angenommen, der ein Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Annahme der Bestimmungen zur Änderung des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen) beigefügt ist.²

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 Siehe Dok. 14743/15.

2. Der Juristische Dienst des Rates ist von der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten" in ihrer Sitzung vom 13. Januar 2016 um Stellungnahme zu der Frage gebeten worden, ob der Vorschlag des Europäischen Parlaments mit den Verträgen vereinbar ist. In dem vorliegenden Gutachten wird auf die wichtigsten rechtlichen Fragen eingegangen, die der Vorschlag des Europäischen Parlaments aufwirft. Dabei beschränkt sich die rechtliche Prüfung auf den Inhalt des vorgeschlagenen Ratsbeschlusses; der Inhalt der Entschließung des Europäischen Parlaments, der der Beschluss beigefügt ist und deren Anwendungsbereich sich von dem des Beschlusses leicht unterscheidet, bleibt außer Betracht.

II. RECHTSGRUNDLAGE UND ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUR SUBSIDIARITÄT

3. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments stützt sich auf Artikel 223 AEUV, der bestimmt:
- 1. 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.*
4. Diese Bestimmung ist durch den Vertrag von Lissabon erheblich geändert worden. Vor Lissabon sah der frühere Artikel 138 (und nach Amsterdam der Artikel 190) Folgendes vor: Der Rat "*erlässt (...) einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften*".

5. Nach der früheren Regelung stand somit eindeutig fest, dass es sich bei dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen um einen Akt der Mitgliedstaaten handelte und sich die Zuständigkeit der Union darauf beschränkte, eine Empfehlung für die Annahme dieses Aktes gemäß einem spezifischen Verfahren vorzulegen. Dementsprechend hat der Juristische Dienst in früheren Stellungnahmen den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen aus rechtlicher Sicht als internationale Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten eingestuft, die die gleiche Rechtswirkung wie die Verträge hat und die daher nicht der Kontrolle der Rechtmäßigkeit durch den Gerichtshof unterliegt.³
6. Im Gegensatz dazu ist es nach der derzeitigen Fassung eindeutig Sache des Rates, die erforderlichen Bestimmungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren festzulegen, das die Zustimmung des Europäischen Parlaments und als zusätzliche Voraussetzung für das Inkrafttreten die Billigung durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorsieht. Bei dem Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen handelt es sich daher nunmehr um einen – wenn auch besonders gearteten – Akt des Sekundärrechts, der zu seiner Rechtmäßigkeit die Einhaltung der Bestimmungen der Verträge voraussetzt und der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegt. Die Frage, ob der Vorschlag des Europäischen Parlaments rechtmäßig ist, ist infolgedessen im rechtlichen Rahmen der Verträge in der derzeit geltenden Fassung zu beurteilen.
7. Hinsichtlich der jeweiligen Rolle des Europäischen Parlaments und des Rates in diesem Verfahren ist festzuhalten, dass nach dem Vertrag eindeutig der Rat mit der Aufgabe betraut ist, die Bestimmungen des Wahlgesetzes festzulegen (Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV). Bei der Ausübung dieser Zuständigkeit verfügt der Rat nach Auffassung des Juristischen Dienstes über einen umfassenden Ermessensspielraum und ist insbesondere nicht durch den Geltungsbereich oder den Gegenstand des Vorschlags des Europäischen Parlaments gebunden. Zunächst ist anzumerken, dass in der englischen Sprachfassung des Artikels 223 Absatz 1 AEUV zwar auf den "Vorschlag" ("proposal") des Europäischen Parlaments Bezug genommen wird, aber in den anderen Sprachfassungen Begriffe verwendet werden (beispielsweise im Französischen "projet" , im Italienischen "progetto" , im Deutschen "Entwurf"), die jede Parallelität zwischen der Rolle des Europäischen Parlaments nach Artikel 223 AEUV und dem Vorschlagsrecht der Kommission nach dem Gesetzgebungsverfahren ausschließen.

³ Vermerk des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 4. Dezember 1969 (Dok. S/1173/69).

8. Dieser Schluss wird auch von rechtssystematischen Argumenten gestützt. Die Rolle des Europäischen Parlaments nach Artikel 223 AEUV wird nicht durch die gleichen Garantien gestützt, wie sie nach Artikel 293 AEUV für die Kommission bei der Ausübung ihres Initiativrechts im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gelten. Überdies ist in Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 AEUV nicht vorgesehen, dass der Rat auf "Vorschlag" des Europäischen Parlaments beschließt, sondern vielmehr, dass der Rat die erforderlichen Bestimmungen "nach Zustimmung des Europäischen Parlaments" erlässt. Somit kann der Rat, sofern das Europäische Parlament schließlich seine Zustimmung erteilt, die Bestimmungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament nach freiem Ermessen festlegen.

9. Bei der Unionszuständigkeit nach Artikel 223 AEUV handelt es sich um eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 AEUV⁴. Hierfür sprechen verschiedene Argumente. Zunächst ist festzuhalten, dass ungeachtet der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Änderungen die Verfasser der Verträge ihren Willen bekräftigt haben, die Mitgliedstaaten – und entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten gegebenenfalls auch deren nationale Parlamente – in das Verfahren einzubinden, das zum Inkrafttreten des Wahlgesetzes der EU führt. Zweitens ist anzumerken, dass sich der EU-Gesetzgeber aufgrund der Rechtsgrundlage dafür entscheiden kann, die Bestimmungen entweder nach einem einheitlichen Verfahren oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen zu erlassen. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass auch die in Artikel 223 AEUV vorgesehene erste, ehrgeizigere Regelungsmöglichkeit den Mitgliedstaaten noch einigen Spielraum für die Ausübung ihrer Zuständigkeit in Angelegenheiten betreffend Wahlen belässt, da sich der Begriff "einheitliches Verfahren" von dem des einzigen oder identischen Verfahrens unterscheidet⁵. Der Spielraum für die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleibt natürlich sehr viel größer, wenn sich der Unionsgesetzgeber – so wie bislang – dafür entscheidet, sein Handeln auf die Festlegung bestimmter gemeinsamer Grundsätze zu beschränken. Demzufolge ist auch aus materiell-rechtlicher Sicht in Artikel 223 AEUV die Teilnahme sowohl der Union als auch der Mitgliedstaaten bei der Festlegung des EU-Wahlverfahrens vorgesehen.⁶

⁴ Da der betreffende Akt ausschließlich ein Organ der EU betrifft, könnte – auch wenn er sich ausschließlich auf die Regelung gemeinsamer Grundsätze bezieht – angeführt werden, dass hier eine wesensmäßig ausschließliche Zuständigkeit vorliegt, wie im Falle des Systems der Eigenmittel der EU, bei dem die Mitgliedstaaten ebenfalls eingebunden werden. Folgte man diesem Argument, würde das Protokoll Nr. 2 keine Anwendung finden (Artikel 5 Absatz 3 EUV). Dieser Schluss ist jedoch zu verwerfen.

⁵ Entsprechend der Klarstellung, die der Juristische Dienst in früheren Gutachten vorgenommen hat.

⁶ Siehe in diesem Zusammenhang die Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalon vom 4. Juni 2015 in der Rechtssache C-650/13, hier insbesondere die Randnummern 94 und 96, in denen der Generalanwalt folgende Auffassung vertritt: "Es ist klar, dass der Unionsgesetzgeber, indem er entweder ein Verfahren für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments schafft oder allgemeine Grundsätze aufstellt, auf deren Grundlage diese Wahl durchzuführen ist, an der Ausübung einer besonderen Zuständigkeit beteiligt ist, die vielleicht als 'geteilt' eingestuft werden könnte, ihn aber in jedem Fall unmittelbar einbezieht".

10. Drittens und vor allem ist hervorzuheben, dass das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und das Konzept der Unionsbürgerschaft eng miteinander verknüpft sind⁷. Da es sich bei der Unionsbürgerschaft insofern nicht um eine autonome Rechtsstellung handelt, als diese sich aus der Staatsbürgerschaft eines der Mitgliedstaaten ableitet, obliegt es letztlich den Mitgliedstaaten, sowohl den subjektiven Geltungsbereich der Staatsbürgerschaft festzulegen als auch die mit diesem Status verbundenen Rechte zu definieren. Hierzu gehört ferner natürlich auch die Festlegung der Beschränkungen und Bedingungen für die Ausübung des Wahlrechts, einschließlich bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, zumindest solange keine gemeinsamen Grundsätze oder kein einheitliches Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament auf EU-Ebene angenommen worden sind⁸.
11. Aus den vorstehenden Darlegungen folgt, dass die Ausübung der geteilten Zuständigkeit der Union auf dem Gebiet des Wahlrechts an die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geknüpft ist und dass insbesondere das Protokoll Nr. 2 über Subsidiarität im vorliegenden Fall uneingeschränkt anwendbar ist.
12. Dies bedeutet, dass das Europäische Parlament bei der Ausübung des in Artikel 223 Absatz 1 vorgesehenen gesetzgeberischen Initiativrechts sowohl verfahrensrechtliche als auch materiell-rechtliche Pflichten einzuhalten hat. Konkret ist in Artikel 4 Absatz 2 des Protokolls Nr. 2 vorgesehen, dass das Europäische Parlament "seine Entwürfe von Gesetzgebungsakten ... den nationalen Parlamenten zu[leitet]", während es nach Artikel 5 des Protokolls Nr. 2 gehalten ist, seine Entwürfe von Gesetzgebungsakten "im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit" zu begründen; dies umfasst auch die Pflicht, für die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, qualitative und, soweit möglich, quantitative Kriterien heranzuziehen, und dabei zu berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

⁷ Auch wenn das aktive und das passive Wahlrecht sich streng genommen nicht mit dem Begriff der Staatsbürgerschaft überlappen (da ein Gesetzgeber durchaus beschließen kann, unter bestimmten besonderen Umständen bestimmte Gruppen von Bürgern vom Wahlrecht auszuschließen oder im Gegenteil dieses Recht Nicht-Bürgern zuzugestehen), sprechen die Grundsätze der Demokratie, auf die sich die Union gründet, und der Grundsatz der allgemeinen unmittelbaren Wahl für die Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 14 Absatz 3 EUV) dafür, dass Inhaber dieses Wahlrechts grundsätzlich die Unionsbürger sind.

⁸ Siehe die Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano vom 6. April 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-145/04, Spanien gegen Vereinigtes Königreich, und C-300/04, Eman und Sevinger gegen College van burgemeester Den Haag, ECLI:EU:C:2006:231, insbesondere Randnummern 94ff. sowie 150ff. und insbesondere Randnummer 153.

13. Mehrere Delegationen äußerten Bedenken in Bezug darauf, dass das Europäische Parlament den derzeitigen Vorschlag an die nationalen Parlamente übermittelt hat, und wiesen insbesondere darauf hin, dass das EP es versäumt hat, auf das in Protokoll Nr. 2 genannte Verfahren und die betreffenden Fristen ausdrücklich Bezug zu nehmen. Der Juristische Dienst weist darauf hin, dass nach der ständigen Rechtsprechung, die zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften vorliegt, die Rechtmäßigkeit eines Akts nur dann durch einen Verfahrensfehler beeinträchtigt werden kann, wenn dieser Auswirkungen auf den Inhalt des betreffenden Akts haben kann, beispielsweise indem dadurch die Ausübung von Mitwirkungsrechten oder die obligatorische Anhörung Dritter gänzlich verhindert und somit das institutionelle Gleichgewicht oder die Rechte der betroffenen Personen beeinträchtigt werden. Bloße Unregelmäßigkeiten bei der Übermittlung, wie Verzögerungen oder fehlende Übermittlungsschreiben, können für die Erfüllung der vom Gerichtshof festgelegten Schwelle nicht als ausreichend angesehen werden.
14. Andere Bedenken beziehen sich auf die Einhaltung der Begründungspflicht des Europäischen Parlaments in Bezug auf die von ihm vorgelegte Initiative. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass der den nationalen Parlamenten vom Europäischen Parlament übermittelte "Vorschlag für einen Beschluss des Rates" keinerlei Begründung in Bezug auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthält. Hierzu ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser "Vorschlag" einer Entschließung des Europäischen Parlaments beigelegt ist, in der eine recht ausführliche Erläuterung zu den Bestandteilen des Vorschlags gegeben und begründet wird, weshalb nach Ansicht des Europäischen Parlaments ein Handeln auf europäischer Ebene geboten ist.
15. Nach Ansicht des Juristischen Dienstes lassen sich der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Änderung des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen von 1976 und die Entschließung, die zur Annahme des Vorschlags geführt hat (und der der Vorschlag beigelegt ist), nicht getrennt voneinander betrachten, sondern bilden vielmehr integrale Bestandteile des an den Rat gerichteten und den nationalen Parlamenten übermittelten legislativen "Vorschlags" des Europäischen Parlaments. Folglich kann die in Artikel 5 des Protokolls Nr. 2 vorgesehene Pflicht des Europäischen Parlaments zur Begründung des Entwurfs eines Gesetzgebungsakts im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch durch eine nur in der Entschließung enthaltene Begründung wirksam erfüllt sein, sofern Letztere zweckdienlich ist.

16. Die in der Entschließung zur Annahme des "Vorschlags" des Europäischen Parlaments enthaltene Begründung kann jedoch nicht die in Artikel 296 AEUV vorgesehene Begründungspflicht hinsichtlich des Gesetzgebungsakts selbst erfüllen. So muss nach ständiger Rechtsprechung die Begründung für einen Rechtsakt in dem Rechtsakt selbst enthalten sein und vom Verfasser des Rechtsakts – in diesem Fall dem Rat – angenommen werden⁹. Um die Rechtmäßigkeit des endgültigen Beschlusses des Rates zu gewährleisten, ist daher in den einleitenden Teil des Beschlusses eine Begründung aufzunehmen, in der die Bestimmungen des Beschlusses im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden.
17. Schließlich ist hervorzuheben, dass der Rat – ungeachtet der unter den vorstehenden Nummern 13 bis 15 gezogenen Schlussfolgerungen – nicht daran gehindert ist, in Ausübung des ihm nach Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 zugewiesenen weiten Ermessensspielraums (siehe weiter oben Nummer 7) das Europäische Parlament zu ersuchen, die nationalen Parlamente besser zu unterrichten oder eine zusätzliche Begründung für den Vorschlag vorzulegen, wenn er dies für seine Entscheidungsfindung als erforderlich erachtet.
18. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die nationalen Parlamente nach den Artikeln 6 und 7 des Protokolls Nr. 2 befugt sind, binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung des Entwurfs des Europäischen Parlaments in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Das Europäische Parlament berücksichtigt die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente (Artikel 7 Absatz 1); erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten nach Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 zugewiesenen Stimmen, so muss das Europäische Parlament den Entwurf überprüfen und beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen (Mechanismus der "gelben Karte"). Die strengeren Bestimmungen des Artikels 7 Absatz 3 (Mechanismus der "orangenen Karte") finden jedoch nur im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Anwendung und sind für den vorliegenden Vorschlag daher nicht von Belang.

⁹ Siehe Rechtssache C-378/00, Kommission gegen Europäisches Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2003:42, Randnummer 66.

19. Der Juristische Dienst hebt hervor, dass die Kontrolle der Begründung des Parlaments darauf hin, ob sie hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit angemessen ist, eine politische Bewertung impliziert. Es obliegt daher den nationalen Parlamenten, im Rahmen einer entsprechenden Beurteilung zu bewerten, ob die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Diesbezüglich ist allerdings hervorzuheben, dass der bloße Umstand, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen die Änderung von nationalen Verfahrensweisen oder Rechtsvorschriften erfordern oder bestimmte praktische Schwierigkeiten mit sich bringen, als solcher kein stichhaltiges Argument darstellt, mit dem die Notwendigkeit des Ergreifens von Maßnahmen auf Unionsebene in Frage gestellt werden kann, da die Ausübung einer geteilten Zuständigkeit durch die Union naturgemäß die Annahme gemeinsamer Regeln impliziert.
20. Solche Umstände können hingegen berücksichtigt werden, wenn es darum geht, das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Vorschlags und damit den Mehrwert des Erlassens einer Maßnahme auf europäischer Ebene zu beurteilen.
21. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der Rat – angesichts der zahlreichen Änderungen am Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen, die das Europäische Parlament vorgeschlagen hat, und des Erfordernisses der Rechtsklarheit, das sich daraus ergibt, dass sich mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (der einige bestehende Bestimmungen erheblich berührt – siehe weiter unten den Abschnitt zu dem vorgeschlagenen neuen Artikel 14) der rechtliche Rahmen betreffend Wahlen geändert hat – bei der Ausübung des ihm im Rahmen des Artikels 223 zustehenden umfassenden Ermessens in Erwägung ziehen könnte, einen gänzlich neuen Akt, mit dem der bestehende Akt aufgehoben würde, zu erlassen anstatt den bestehenden Akt lediglich zu ändern.

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG DES VERFÜGENDEN TEILS DES VORSCHLAGS¹⁰

Neuer Artikel 1 und neuer Artikel 6 (Mitglieder des Parlaments als Vertreter der Unionsbürger)

22. Der vorgeschlagene neue Artikel 1 stimmt im Wortlaut mit der bestehenden Bestimmung im Akt von 1976 überein, legt aber näher fest, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments "*als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger*" gewählt werden. Im gleichen Sinne wird im Vorschlag des Europäischen Parlaments für Artikel 6 in Absatz 1 dieses Artikels eine Bezugnahme darauf hinzugefügt, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments "*alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger [vertreten]*"¹¹.
23. Die Hinzufügung ist in beiden Fällen unproblematisch, da der Wortlaut dem in Artikel 14 Absatz 2 EUV in der Fassung des Vertrags von Lissabon bereits verwendeten Wortlaut folgt (das "*Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen*").

Neuer Artikel 2a und Artikel 3f (gemeinsamer Wahlkreis und Spitzenkandidaten)

24. Mit den neuen Artikeln 2a und 3f soll das Verfahren der "Spitzenkandidaten" institutionalisiert werden, bei dem die wichtigsten europäischen politischen Parteien Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission nominieren. In dem neuen Artikel 2a ist insbesondere vorgesehen, dass der Rat die Einrichtung eines gemeinsamen Wahlkreises beschließt, in dem "an der Spitze der Listen die Kandidatin bzw. der Kandidat jeder politischen Familie für das Amt des Präsidenten der Kommission steht". Artikel 3f setzt die Frist, binnen deren die europäischen politischen Parteien ihre Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission nominieren müssen.

¹⁰ Das vorliegende Gutachten bezweckt nicht, die für spezifische Maßnahmen angeführten Begründungen politisch zu unterstützen oder den umfassenden Ermessensspielraum des Rates bei der Bestimmung dessen, welche Regeln auf Unionsebene festgelegt oder der Entscheidung durch die Mitgliedstaaten überlassen werden sollten, einzuschränken.

¹¹ Das Parlament schlägt ferner vor, Artikel 6 Absatz 2 so umzuformulieren, dass der geänderten Nummerierung und Bezeichnung des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union Rechnung getragen wird. Die vorgeschlagene Änderung ist unproblematisch.

25. Als Begründung für die neu vorgeschlagenen Artikel führt das Europäische Parlament an, dass durch die Nominierung von Spitzenkandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission eine Verbindung zwischen den auf nationaler Ebene abgegebenen Stimmen und dem europäischen Kontext hergestellt und die Beteiligung der Bürger an der Wahl zum Europäischen Parlament erhöht wird und gleichzeitig die demokratische Legitimation und die Verantwortlichkeit gestärkt werden¹².
26. Zunächst ist anzumerken, dass der Entwurf für Artikel 2 keine Einzelheiten zu den konkreten Merkmalen des vorgeschlagenen gemeinsamen Wahlkreises (Anzahl der Sitze, Verhältnis zu den nationalen Wahlkreisen, Zusammensetzung der Kandidatenliste usw.) enthält. Auch finden sich in der Entschließung, der der Vorschlag des Europäischen Parlaments beigelegt ist, keine weiteren Präzisierungen zu unklaren Punkten¹³.
27. Entscheidender ist jedoch, dass die Bestimmungen, was die Wahrung des durch die Verträge geschaffenen institutionellen Gleichgewichts betrifft, als äußerst problematisch anzusehen sind. So könnte insbesondere die Institutionalisierung des auf dem sogenannten Präzedenzfall von 2014 beruhenden Verfahrens der "Spitzenkandidaten" letztlich zu einer Beeinträchtigung der in den Verträgen festgelegten institutionellen Befugnisse des Europäischen Rates führen.
28. Dies ergibt sich daraus, dass gemäß der Bestimmung jede "politische Familie" ihren Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission nominiert, der dann an der Spitze der Wahlliste in dem vorgeschlagenen gemeinsamen Wahlkreis steht. Die Befugnis, einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vorzuschlagen, steht nach Artikel 17 Absatz 7 EUV jedoch ausschließlich dem Europäischen Rat zu. Zwar konfligiert der vorgeschlagene Artikel 2a vom Wortlaut her nicht unmittelbar mit Artikel 17 Absatz 7 (Artikel 2a betrifft genau genommen nämlich nur die Vorlage der Wahllisten, nicht aber die Befugnis, den Präsidenten der Kommission vorzuschlagen), doch liegt klar auf der Hand, dass das durch die Verträge geschaffene institutionelle Gleichgewicht mit dem Vorschlag grundlegend verändert wird, indem über die Wahl zum Europäischen Parlament eine Volksabstimmung über die potenziellen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission ermöglicht wird.

¹² Siehe Entschließung des Parlaments, Buchstaben V bis Y.

¹³ Dazu gehört auch die vom Europäischen Parlament verfasste Bewertung des europäischen Mehrwerts.

29. In der Bewertung betreffend den Mehrwert seines Vorschlags weist das Europäische Parlament darauf hin, dass die Institutionalisierung des "Spitzenkandidaten"-Verfahrens in Anbetracht des durch den Vertrag von Lissabon geänderten Verfahrens der Ernennung des Präsidenten der Kommission gerechtfertigt sei. Insbesondere weist das Europäische Parlament darauf hin, dass der Europäische Rat bei der Vorlage seines Vorschlags nunmehr verpflichtet sei, "*das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament*" zu berücksichtigen, und dass das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission nunmehr wähle statt wie bislang nur dessen Ernennung zu bestätigen. Dem Europäischen Parlament zufolge setzt die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament eine politische Entscheidung und nicht mehr bloß die Absegnung des vom Europäischen Rat ausgewählten Kandidaten voraus.
30. Die vom Europäischen Parlament vorgebrachten Argumente sind nicht überzeugend. Entgegen den Feststellungen des Europäischen Parlaments ist in dem neuen Wortlaut des Artikels 17 Absatz 7 EUV der Umfang des Ermessens des Europäischen Rates eindeutig festgelegt; demnach ist dieses unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen auszuüben, ist ansonsten aber nicht begrenzt. Die Verfasser der Verträge haben dem Europäischen Rat also einen weiten Ermessensspielraum gelassen, der durch die proportionale Vertretung im europäischen Parlament (Artikel 14 Absatz 2 EUV) und die damit verbundene Schwierigkeit, zu eindeutigen Wahlergebnissen zu gelangen, noch vergrößert wird. Infolgedessen dürfte die dem Europäischen Rat gegebene Möglichkeit, einen Kandidaten, der nicht unmittelbar eine politische Kraft verkörpert, zu benennen, nicht nur mit dem Wortlaut der Bestimmung, sondern auch mit dem Ziel der Gewährleistung einer effektiven Wahl des Präsidenten der Kommission in Einklang stehen.
31. Was den Umstand anbelangt, dass das Europäische Parlament den Präsidenten der Kommission nunmehr "wählt" statt dessen Wahl nur zu bestätigen, so möchte der Juristische Dienst des Rates betonen, dass den Begriff "wählen" hier in einer nicht-fachlichen Bedeutung verwendet wird, da das entsprechende Handeln des Europäischen Parlaments nicht die Merkmale aufweist, die allgemein mit einer Wahl in Verbindung gebracht werden (allen voran die Auswahl unter einer Vielzahl von Kandidaten). Mit dieser neuen Begrifflichkeit soll nach Ansicht des Juristischen Dienstes des Rates daher nur die politische Dimension des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission besser zum Ausdruck gebracht werden; sie tangiert aber nicht unmittelbar das institutionelle Gleichgewicht zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, was die Ernennung des Präsidenten der Kommission anbelangt.

Neuer Artikel 3 (obligatorisch festzulegende Schwelle)

32. Der neue Artikel 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Festlegung einer Schwelle für die Sitzvergabe. Diese Verpflichtung betrifft nur Wahlkreise, i) in denen eine Listenwahl¹⁴ stattfindet, und ii) in denen es mehr als 26 Sitze gibt; sie gilt folglich nur für eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten. Nach der genannten Bestimmung können die betroffenen Mitgliedstaaten eine Schwelle festlegen, die zwischen 3 % und 5 % der in dem Wahlkreis abgegebenen Stimmen beträgt. Die neue Rechtsnorm soll eine Bestimmung ersetzen, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht (sie aber nicht dazu verpflichtet), eine Mindestschwelle festzulegen, und vorschreibt, dass eine solche Schwelle nicht mehr als 5 % der auf nationaler Ebene abgegebenen Stimmen betragen darf. Anders als in der derzeit geltenden Bestimmung wird in dem Artikelentwurf die Schwelle mit der Anzahl der in dem Wahlkreis und nicht der auf nationaler Ebene abgegebenen Stimmen verknüpft.
33. Das Europäische Parlament begründet die Einführung einer obligatorisch festzulegenden Schwelle damit, dass eine zersplitterte Zusammensetzung des Parlaments vermieden und somit seine Funktionsfähigkeit gewährleistet werden muss. Ferner betont es, dass die neue Bestimmung nur begrenzte Auswirkungen haben wird, da zum einen mehrere Mitgliedstaaten bereits Schwellen eingeführt haben, und zum anderen die faktische Schwelle im Falle kleinerer Mitgliedstaaten und von Mitgliedstaaten, die ihre Wahlgebiete in Wahlkreise unterteilt haben, mehr als 3 % beträgt, obgleich es keine gesetzliche Schwelle gibt.

¹⁴ Nach Artikel 1 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen müssen die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem gewählt werden, wobei es den Mitgliedstaaten freisteht zu entscheiden, ob die Wahl auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen erfolgt. Gegenwärtig zählen Irland, Malta und ein Teil des Vereinigten Königreichs (der auf den Wahlkreis Nordirland beschränkt ist) zu den Mitgliedstaaten, die sich für die Wahl auf der Grundlage von übertragbaren Einzelstimmen entschieden haben.

34. Nach Ansicht des Juristischen Dienstes wirft die neue Bestimmung keine speziellen Probleme im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Verträgen auf. Die Festlegung einer Schwelle für die Sitzvergabe und die Bestimmung der Merkmale dieser Schwelle ist ein zentraler Aspekt des Wahlverfahrens und fällt daher in die Zuständigkeit der EU nach Maßgabe des Artikels 223 Absatz 1 AEUV. Was die mit der Bestimmung eingeführten Beschränkungen hinsichtlich des Stimmrechts anbelangt, so findet sich in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention, auf die in Artikel 6 Absatz 3 EUV im Hinblick auf die Festlegung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts Bezug genommen wird, ein nützlicher Hinweis. Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR fällt insbesondere die Festlegung von Wahlschwellen in das weite Ermessen, über das der Gesetzgeber bei der Entscheidung über das Wahlsystem verfügt, und entspricht dem legitimen Ziel der Vermeidung einer übermäßigen Zersplitterung des Parlaments. So hat der EGMR anerkannt, dass Wahlschwellen von 4¹⁵, 5¹⁶ oder sogar 6 % der abgegebenen gültigen Stimmen¹⁷ mit dem in Artikel 3 des Protokolls 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Recht auf freie Wahlen vereinbar sind.

¹⁵ Siehe *Magnago und Südtiroler Volkspartei gegen Italien*, Beschwerde Nr. 25035/94, Entscheidung der Kommission vom 15. April 1996), DR 85-A, S. 112.

¹⁶ Siehe *Tête gegen Frankreich*, Beschwerde Nr. 11123/84, Entscheidung der Kommission vom 9. Dezember 1987, DR 52, S. 68, die eine Schwelle von 5 % für die Sitzvergabe bei den Wahlen zum Europäischen Parlament betraf.

¹⁷ Siehe *Federación nacionalista Canaria gegen Spanien*, Beschwerde Nr. 56618/00, EGMR 2001-VI. In einem jüngeren Verfahren gegen die Türkei stellte der EGMR fest, dass eine Schwelle von 10 % grundsätzlich als übermäßig anzusehen ist, gelangte unter Berücksichtigung der Umstände des Falles – und insbesondere des spezifischen Kontexts der betreffenden Wahlen und der Korrektive und sonstigen Garantien, welche die Wirkung der Schwelle begrenzen – jedoch zu dem Schluss, dass kein Verstoß gegen die Konvention vorlag: *Yumak and Sadak gegen Türkei*, Beschwerde Nr. 10226/03, EGMR 2008-III.

35. Zur Begründetheit des Vorschlags des Europäischen Parlaments weist der Juristische Dienst darauf hin, dass mehrere Mitgliedstaaten, die derzeit Schwellen anwenden, aufgrund der im Entwurf des Artikels 3 enthaltenen restriktiven Bedingungen nicht von der vorgeschlagenen Verpflichtung erfasst werden. Diesbezüglich vertritt der Juristische Dienst angesichts des Artikels 8 des derzeit geltenden Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten durch die Einführung einer Verpflichtung zur Festlegung einer Wahlschwelle in Wahlkreisen einer bestimmten Größe nicht daran gehindert werden, auch in kleineren Wahlkreisen Schwellen freiwillig einzuführen (oder aufrechtzuerhalten). Der Klarheit halber könnte der Rat es jedoch als zweckdienlich erachten, den vorgeschlagenen Artikel dahin gehend zu ändern, dass die Möglichkeit der Mitgliedstaaten zur Einführung einer Wahlschwelle im Sinne des derzeit geltenden Artikels 3 bestätigt wird.

Neue Artikel 3a und 3b (Fristen für die Wahllisten und das Wählerverzeichnis)

36. In dem neuen Artikel 3a wird eine einheitliche Frist für die "Erstellung der Listen der Bewerber" für die Wahl festgesetzt ("mindestens 12 Wochen vor dem Beginn des Wahlzeitraums"). In dem neuen Artikel 3b wird eine einheitliche Frist von acht Wochen vor der Wahl für die "Erstellung und endgültige Festlegung des Wählerverzeichnisses" festgesetzt.
37. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments wird mit einer vereinheitlichten Frist für die Vorlage der Bewerberlisten dem Erfordernis der Wahlrechtsgleichheit entsprochen, nämlich die Wähler und die Wahlbewerber in der Union in die gleiche Lage zu versetzen und die zeitliche Gestaltung des Wahlkampfes zu harmonisieren¹⁸. Hinsichtlich der Einführung einer einheitlichen Frist für die Erstellung des Wählerverzeichnisses verweist das Europäische Parlament darauf, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssen, Informationen über Wähler wirksam auszutauschen, um eine doppelte Stimmabgabe zu verhindern (siehe den Entwurf des Artikels 9b)¹⁹.

¹⁸ Entschließung des Parlaments, Buchstabe O.

¹⁹ Entschließung des Parlaments, Buchstabe P.

38. Die beiden Bestimmungen werfen keine speziellen Probleme im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Verträgen auf. Allerdings sind sie in rechtstechnischer Hinsicht nicht präzise und eindeutig genug abgefasst. Insbesondere dürfte die Bezugnahme auf die "Erstellung der Listen der Bewerber" in Artikel 3a nicht angemessen sein, da es sich bei der einschlägigen Handlung, die bis zum Ablauf der Frist zu vollziehen ist, offenbar um die offizielle Einreichung der Liste und nicht um deren Erstellung handelt. Außerdem bleibt in Artikel 3b die Bezugnahme auf die "Erstellung" und die "endgültige Festlegung" unklar.
39. Zu den von verschiedenen Mitgliedstaaten geäußerten Bedenken bezüglich der praktischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Rechtsnormen und insbesondere bezüglich des Bestehens unterschiedlicher nationaler Vorschriften und Traditionen, was die Wahlfristen anbelangt, verweist der Juristische Dienst auf die bereits unter den Nummern 19 und 20 dargelegten Ausführungen.

Neuer Artikel 3c (Nominierung der Wahlbewerber nach einem demokratischen Verfahren)

40. Gemäß dem Entwurf des neuen Artikels 3c müssen die politischen Parteien, die an der Wahl zum Europäischen Parlament teilnehmen, "ihre Wahlbewerber in einem demokratischen und transparenten Verfahren [nominieren]". Nach Auffassung des Europäischen Parlaments sind diese Anforderungen "entscheidend (...), um Vertrauen in das politische System zu bilden"²⁰.
41. Diese Bestimmung weist in vielerlei Hinsicht Unklarheiten auf. Erstens ist nicht klar, ob sie sich an die Mitgliedstaaten, die politischen Parteien oder die Wahlbewerber richtet. Zweitens wird darin nicht klargestellt, was unter dem "demokratischen Verfahren" zu verstehen ist, nach dem die Bewerber nominiert werden sollen (z.B. könnten viele alternative Modelle demokratischer Verfahren für die Nominierung der Bewerber ins Auge gefasst werden). Schließlich ist nicht klar, welche Folgen ein Verstoß gegen das Verfahren hätte, und insbesondere, ob die Nichtanwendung eines demokratischen Verfahrens bei der Nominierung der Bewerber dazu führen würde, dass sie von der Wahl ausgeschlossen wären.

²⁰ Entschließung des Parlaments, Buchstabe N.

42. Eine solche Ambiguität wirft verschiedene Rechtsfragen auf. Die erste betrifft den Anwendungsbereich der Rechtsgrundlage. Artikel 223 Absatz 1 AEUV deckt den Erlass der "erforderlichen Bestimmungen für die (...) Wahl" zum Europäischen Parlament, das heißt die Vorschriften über das Wahlverfahren, ab. Der Juristische Dienst hält zwar an der Auffassung fest, dass der Begriff Wahlverfahren breit ausgelegt werden kann²¹, jedoch ist er nicht der Überzeugung, dass der Entwurf des Artikels 3c in der derzeitigen Fassung unter diesen Begriff fällt. So zielt die betreffende Rechtsnorm ausdrücklich darauf ab, die interne Organisation und Funktionsweise der politischen Parteien wie auch die Abhaltung der Wahl zu regeln. Die in dem Artikelentwurf enthaltene Bezugnahme auf die Nominierung der Wahlbewerber stellt als solche keine ausreichende Verbindung zu dem Wahlverfahren her, da die Nominierung der Bewerber zu der Phase vor der Wahl gehört. Ein anderer Schluss könnte gezogen werden, wenn die Vorschriften für die Nominierung der Bewerber dahin gehend abgewandelt würden, dass sie die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Wahllisten (oder die Kriterien für die Wählbarkeit der einzelnen Bewerber) beinhalten. Dies scheint im vorliegenden Fall jedoch nicht zuzutreffen.

²¹ In früheren Gutachten, die im Laufe der Beratungen über die Annahme des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen von 1976 erstellt wurden, hat der Juristische Dienst die Auffassung vertreten, dass der Begriff Wahlverfahren Folgendes einschließt: i) die materiellrechtlichen und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts, ii) die Voraussetzungen für die Wählbarkeit, iii) das Wahlsystem, iv) die Wahlverfahren und v) die Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlmandats.

43. Eine zweite Reihe von Problemen betrifft die Frage, ob die vorgeschlagene Bestimmung mit den Grundrechten und insbesondere mit dem passiven Wahlrecht und der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 12 der Charta vereinbar ist. Da Parteien zur politischen Willensbildung beitragen und als Instrumente zur Aufstellung von Kandidaten bei Wahlen fungieren, kann es grundsätzlich als erforderlich angesehen werden, parteiinterne Tätigkeiten in einem bestimmten Maße zu regeln, damit das ordnungsgemäße Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft gewährleistet ist. Die betreffenden Beschränkungen können selbstverständlich in der Form erfolgen, dass die Parteien bei ihrer internen Entscheidungsfindung Transparenz walten lassen und bei der Bestimmung ihrer Kandidaten die Parteimitglieder um Mitwirkung ersuchen müssen, sofern die zur Erreichung dieser Zwecke ergriffenen spezifischen Maßnahmen sowohl erforderlich als auch verhältnismäßig sind.²² Der vorgeschlagene Wortlaut dürfte daher keinerlei Probleme im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit den Grundrechten aufwerfen; allerdings stellt sich aufgrund seiner extrem vagen Formulierung der Bestimmung die Frage nach ihrer künftigen Umsetzbarkeit.
44. Ein drittes Problem ergäbe sich, wenn die in die Bestimmung aufgenommenen unbestimmten Begriffe die Grundlage bilden sollen, auf der die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten von den Unionsorganen politisch und justiziell überwacht und überprüft werden könnte und eine verbindliche Rechtslehre und Rechtsprechung entwickelt werden könnten.

Neuer Artikel 3d (Gleichstellung von Männern und Frauen)

45. Der vorgeschlagene neue Artikel 3d sieht vor, dass Geschlechterquoten für die Wahllisten festgelegt werden müssen. Die Folge der Nichteinhaltung dieser Verpflichtung ist offenbar die Nichtzulässigkeit der Liste.

²² Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission – Europarat), Report on the method of nomination of candidates within political parties, CDL-AD(2015)020, Nummern 11 ff.

46. Der Vorschlag wirft besonders heikle Fragen hinsichtlich der Grundrechtsabwägung auf; da der Gegenstand, in den er regelnd eingreift, gleichermaßen das aktive und passive Wahlrecht, die Vereinigungsfreiheit (insbesondere in Bezug auf politische Parteien) und den Grundsatz der Gleichstellung berührt.
47. Entsprechend der derzeitigen Praxis der Mitgliedstaaten und des Europarats ist es zulässig, dass mit einer "Geschlechterquote" in den Wahllisten der legitime Zweck einer Stärkung des demokratischen Charakters (durch eine höhere gesellschaftliche Repräsentativität) der Wahl und der gesetzgebenden Gewalt verfolgt werden darf; dies wiederum kann sich positiv auf Maßnahmen der Legislative auswirken und die Geschlechtergleichstellung weiter fördern²³.
48. In diesem Sinne heißt es im Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission des Europarats wie folgt: "*Wenn eine entsprechende Grundlage in der Verfassung vorhanden ist, sind Regeln denkbar, die ein gewisses Gleichgewicht beider Geschlechter in den gewählten Organen oder sogar eine paritätische Vertretung garantieren. Gibt es keine derartige Verfassungsgrundlage, können diese Bestimmungen als im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz und zur Versammlungsfreiheit stehend angesehen werden.*"²⁴

²³ Zu einer detaillierten Darlegung der derzeitigen Praxis siehe Report on the impact of electoral systems on women's representation in politics, Rat für demokratische Wahlen und Venedig-Kommission, 16. Juni 2009, CDL-AD(2009)029.

²⁴ Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission, angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Plenarsitzung (Venedig, 18.-19. Oktober 2002). Siehe auch Declaration on Women's participation in elections der Venedig-Kommission vom 13. Juni 2006, CDL-AD(2006)020.

49. In der Rechtsordnung der EU findet sich eine derartige Verfassungsgrundlage in Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 2 EUV und in Artikel 23 der Charta der Grundrechte der EU, der zwar die Gleichbehandlung von Männern und Frauen garantiert, aber auch vorsieht, dass der "*Grundsatz der Gleichheit [...] der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen[steht]*".
50. Bei der Abwägung zwischen den verschiedenen betreffenden Grundrechten verfügt der Gesetzgeber zwar über einen Ermessensspielraum, doch hat er sich zu vergewissern, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen für die Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich sind und dass insbesondere nicht auch andere, weniger einschneidende Mittel für die Erreichung desselben Zwecks bestehen (z.B. ein System nicht-verbindlicher Quoten oder die Bedrohung von Verstößen gegen die Quoten mit Geldstrafen statt eines Ausschlusses der Liste).
51. Ferner muss der Gesetzgeber die Verhältnismäßigkeit der betreffenden Maßnahme beurteilen. Dazu ist darauf hinzuweisen, dass der vorgeschlagene Artikelentwurf kaum Einzelheiten zur Umsetzung der Quote enthält und die Ausgestaltung der Quoten in das Ermessen der Mitgliedstaaten stellt.²⁵ Die konkreten Merkmale des Quotenmechanismus können jedoch eine entscheidende Rolle bei der Feststellung seiner Wirkung und damit seiner Verhältnismäßigkeit spielen. So kann beispielsweise die Ausgestaltung der Quote deren Wirkung erhöhen oder erheblich reduzieren.
52. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Wirkung der Quote entsprechend den konkreten Merkmalen des Wahlsystems, das von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen festgelegt wird, stark variiert. Bei Verwendung eines Systems auf der Grundlage von Listen, speziell wenn es auf geschlossenen Listen beruht, ist die Wirkung am größten, während bei einem System auf der Grundlage von übertragbaren Einzelstimmen oder einem Vorzugsstimmen-System die Wirkung von Quoten in starkem Maße begrenzt ist.

²⁵ Es wird in dem Entwurf nur geregelt, dass mit der Liste "für die Gleichstellung von Männern und Frauen zu sorgen" ist, d.h. dass die Liste eine gleiche Anzahl von Männern und Frauen umfassen muss. Allerdings bleibt in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob eine niedrigere und weniger einschneidende Quote nicht doch als ausreichend betrachtet werden könnte, um das Ziel einer ausgewogeneren Vertretung der Geschlechter in der Legislative zu verfolgen.

Neuer Artikel 3e (Visuelle Erkennbarkeit der europäischen politischen Parteien auf den Stimmzetteln und beim Wahlkampf)

53. Der vorgeschlagene neue Artikel 3e sieht vor, dass "[a]uf den Stimmzetteln für die Wahl zum Europäischen Parlament [...] die Namen und Logos der nationalen Parteien und der europäischen politischen Parteien, denen die nationalen Parteien angehören, an gleichermaßen hervorgehobener Stelle aufzudrucken [sind]". In Absatz 2 des neuen Artikels ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Bereitstellung von Informationen über die Zugehörigkeit zu den europäischen politischen Parteien zu unterstützen haben. Außerdem werden die Parteien darin verpflichtet, im Wahlkampfmaterial auf das Wahlprogramm der europäischen politischen Partei zu verweisen, der sie gegebenenfalls angehören. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments soll mit dieser Bestimmung die Verbindung zwischen den nationalen und den europäischen Parteien gestärkt und zur Herausbildung eines "europäischen politischen Bewusstseins" beigetragen werden²⁶.
54. Was die Stimmzettel angeht, so ist der Juristische Dienst der Auffassung, dass diese Bestimmung keine besonderen Probleme aufwirft, sofern sie dahin gehend ausgelegt wird, dass die Logos der europäischen politischen Parteien nur dann zwingend abgebildet werden müssen, wenn die Veröffentlichung der Logos von politischen Parteien auf dem Stimmzettel nach den einschlägigen nationalen Vorschriften zulässig oder erforderlich ist. Außerdem sollten die politischen Kräfte, die sich dafür entscheiden, sich keiner europäischen politischen Partei anzuschließen, durch die Art der Umsetzung dieser Verpflichtung nicht benachteiligt werden. Diese Bedenken könnten durch eine Änderung des Wortlauts des Artikels besser zum Ausdruck gebracht werden.

²⁶ Siehe Entschließung des Parlaments, Buchstabe M.

55. Was die Bestimmungen zur Regelung des Wahlkampfs anbelangt, so stellt die spezifische Verpflichtung der politischen Kräfte, in ihrem Wahlkampfmaterial auf das Wahlprogramm der europäischen politischen Partei, der sie angehören, zu verweisen, eine eindeutige Beschränkung der freien Meinungsäußerung dar, die überdies in dem besonders sensiblen Kontext der Wahldebatte erfolgt. Zwar könnte das Ziel, die Zugehörigkeit der nationalen Parteien zu den europäischen politischen Parteien transparenter zu machen, als legitim gelten²⁷, jedoch muss der Gesetzgeber diesbezüglich bewerten, ob der vorgeschlagene Eingriff in die Modalitäten des Wahlkampfs im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels gerechtfertigt ist (Erforderlichkeitsprüfung).
56. Ferner muss der Gesetzgeber beurteilen, ob das verfolgte Ziel nicht auch in einer Weise erreicht werden könnte, die hinsichtlich des betreffenden Grundrechts weniger restriktiv ist. In dem vorliegenden Fall könnten verschiedene alternative Maßnahmen in Betracht gezogen werden, etwa der Rückgriff auf die Selbstregulierung der politischen Kräfte (z.B. könnten die europäischen politischen Parteien die Aufnahme politischer Kräfte daran knüpfen, dass bestimmte Regeln über die Sichtbarmachung des gemeinsamen Wahlprogramms im Wahlkampf eingehalten werden).

Neue Artikel 4a und 4b (Briefwahl und elektronische Stimmabgabe)

57. Diese beiden Bestimmungen sehen für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, die elektronische Stimmabgabe und die Stimmabgabe über das Internet (Artikel 4a) oder die Briefwahl (Artikel 4b) bei der Wahl zum Europäischen Parlament zuzulassen. Die Bestimmungen sind rechtlich gesehen unproblematisch, da sie den Mitgliedstaaten keine neuen Verpflichtungen auferlegen.

²⁷ Der Umstand, dass einige der vorgeschlagenen Bestimmungen dem EU-Recht nicht zuwiderlaufen, bedeutet natürlich nicht, dass der Rat verpflichtet ist, sie anzunehmen.

Neuer Artikel 7 (Unvereinbarkeit bei Mitgliedschaft in einem regionalen Parlament oder einer regionalen Versammlung)

58. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments sieht erstmals vor, dass die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament unvereinbar ist mit der Eigenschaft als Mitglied eines "*regionalen Parlaments oder einer regionalen Versammlung mit Gesetzgebungsbefugnissen*". Außerdem werden mit dem Vorschlag zwei befristete Ausnahmen im Zusammenhang mit den Unvereinbarkeitsregelungen in Bezug auf die Abgeordneten des nationalen irischen Parlaments und des nationalen Parlaments des Vereinigten Königreichs aufgehoben.
59. Die mit dem passiven Wahlrecht verbundene zusätzliche Einschränkung wirft keine Probleme der Vereinbarkeit mit Grundrechten auf. Im internationalen Kontext hat insbesondere der EGMR eine Voraussetzung für die Wählbarkeit, welche das passive Wahlrecht für Mitglieder anderer gesetzgebender Körperschaften ausschließt, bereits als mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar angesehen²⁸. Diesbezüglich ist anzumerken, dass mit dem vorgeschlagenen Zusatz die bereits in Artikel 6 vorgesehene Unvereinbarkeitsregelung bei Mitgliedern nationaler gesetzgebender Körperschaften ergänzt und eine potenzielle Diskriminierung beseitigt wird.
60. Allerdings ist die Rechtsnorm in gewisser Hinsicht nicht hinreichend klar abgefasst, insbesondere was die Bezugnahme auf "regionale" gesetzgebende Körperschaften anbelangt. Diese Terminologie berücksichtigt nicht unbedingt die territoriale Gliederung aller Mitgliedstaaten und kann deshalb zu Unklarheiten bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der Unvereinbarkeitsregelung führen.

Neuer Artikel 9a (Wahlrecht von Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Drittstaat)

61. Mit der neuen Bestimmung wird das Recht, an der Wahl zum Europäischen Parlament teilzunehmen, auf alle Unionsbürger, auch auf diejenigen, die "in einem Drittstaat leben oder dort arbeiten", ausgedehnt und werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausübung dieses Rechts sicherzustellen.

²⁸ M. gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 10316/83, Entscheidung der Kommission vom 7. März 1984, DR 37, S. 129.

62. Das Europäische Parlament begründet seinen Vorschlag mit den erheblichen Unterschieden, die zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Möglichkeit ihrer in einem Drittstaat lebenden Staatsbürger, an der Wahl zum Europäischen Parlament teilzunehmen, bestehen und mit der Notwendigkeit einer größeren Gleichheit bei der Wahl. Es verweist ferner auf eine mögliche stärkere Wahlbeteiligung aufgrund einer erweiterten Wählerbasis.
63. Die Festlegung der Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts, wozu auch Anforderungen in Bezug auf den Wohnsitz gehören, ist ein zentraler Aspekt jedes Wahlverfahrens und fällt als solcher zweifellos in die Zuständigkeit der EU im Sinne des Artikels 223 Absatz 1. An dieser Schlussfolgerung ändert auch die Tatsache nichts, dass der Gerichtshof mehrfach anerkannt hat, dass "die jeweiligen Mitgliedstaaten dafür zuständig [sind], (...) die Personen zu bestimmen, die das aktive und passive Wahlrecht für die Wahlen zum Europäischen Parlament haben".²⁹ In der Tat spiegelt diese Feststellung lediglich den gegenwärtigen Stand des EU-Rechts und insbesondere den Umstand wider, dass der Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen keine gemeinsamen Grundsätze in dieser Frage festlegt, sondern die Regelung der Voraussetzungen für die Ausübung des Wahlrechts vielmehr den Mitgliedstaaten überlässt (Artikel 8 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen).
64. Was die sachlichen Aspekte anbelangt, so beinhaltet der Vorschlag des Europäischen Parlaments eine Erweiterung des Wahlrechts und wirft als solcher keine speziellen Probleme im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit Grundrechten auf. Allerdings könnten sich in der Phase der Durchführung der Bestimmung einige Fragen ergeben. Vor allem die Erweiterung der Wählerbasis, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sicherlich unterschiedlich ausfällt und die vorgenommen wird, ohne dass die den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesene Gesamtzahl an Mitgliedern des Europäischen Parlaments geändert wird, würde sich auf die Repräsentativität der gewählten Mitglieder des Europäischen Parlament – und damit auf die Gleichheit der Wähler bei Wahlen – auswirken, und zwar sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch in Bezug auf andere Mitgliedstaaten.

²⁹ Rechtssache C-145/04 Spanien gegen Vereinigtes Königreich, ECLI:EU:C:2006:543, Randnummer 78; Rechtssache C-300/04 Eman und Sevinger gegen College van burgemeester Den Haag, ECLI:EU:C:2006:545, Randnummer 45; Rechtssache C-650/13, Delvigne gegen Commune de Lesparre-Médoc, ECLI:EU:C:2015:648, Randnummer 31.

65. Schließlich ist festzuhalten, dass hinsichtlich der Formulierung der Bestimmung die Bezugnahme auf Unionsbürger, "die in einem Drittstaat leben oder dort arbeiten", rechtlich nicht korrekt ist. Die Konzept "living in a third country" ("in einem Drittstaat leben") ist unklar und die Bezugnahme auf Unionsbürger "working in a third country" (die "dort [i.e. in einem Drittstaat] arbeiten") erscheint als nicht zutreffend (entweder hat der Arbeitnehmer bereits seinen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat oder er hat seinen Wohnsitz in einem Drittstaat). Beide Begriffe sollten daher besser durch den Begriff "residence" (Wohnsitz) ersetzt werden.

Neuer Artikel 9b (Austausch von Informationen)

66. Nach dem neuen Artikel 9b müssen die Mitgliedstaaten die Anlaufstelle benennen, die für den Austausch von Daten über Unionsbürger, die i) Staatsangehörige von mehr als einem Mitgliedstaat sind, und ii) keine Staatsangehörigen des Mitgliedstaats sind, in dem sie ihren Wohnsitz haben, zuständig ist, wobei die Daten spätestens sechs Wochen vor dem ersten Tag der Wahl zu übermitteln sind. Der Artikel sieht ferner vor, dass "unter anderem mindestens der Name und Vorname des entsprechenden Bürgers, sein Alter, sein Wohnort und das Datum seiner Ankunft in dem Mitgliedstaat übermittelt [werden]". Mit dieser Bestimmung soll Wahlbetrug vermieden und verhindert werden, dass die betreffenden Unionsbürger zweimal abstimmen³⁰.
67. Der in Artikel 9b vorgesehene Informationsaustausch stellt eindeutig einen Eingriff in das in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht jeder Person auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten dar. Mit der vorgeschlagenen Rechtsnorm wird zweifellos ein legitimes Ziel verfolgt, jedoch erscheint es erforderlich, bestimmte Formulierungen aufzunehmen, mit denen die uneingeschränkte Vereinbarkeit mit den einschlägigen Datenschutzvorschriften der EU gewährleistet werden könnte. Dies könnte durch die Aufnahme einer Bezugnahme auf die Verpflichtungen aus der (in nationales Recht umgesetzten) Datenschutzrichtlinie erfolgen³¹. Bestimmte Änderungen des Wortlauts erscheinen ferner erforderlich, um sicherzustellen, dass die erhobenen Daten den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben werden, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Datenschutzrichtlinie).

³⁰ Entschließung des Parlaments, Buchstaben AA und AB.

³¹ *Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr* (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 281 vom 23. November 1995, S. 31), die derzeit überarbeitet wird.

68. Darüber hinaus muss die vorgesehene Verpflichtung zum Informationsaustausch auf die bereits in der Richtlinie 93/109/EG des Rates³² über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat verankerte einschlägige Verpflichtung abgestimmt werden. 33 Die beiden Verpflichtungen überschneiden sich zum Teil (Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG sieht bereits den Austausch von Informationen über Unionsbürger vor, die nicht Staatsangehörige des Mitgliedstaats sind, in dem sie ihren Wohnsitz haben), unterliegen jedoch nicht den gleichen Bedingungen, da beispielsweise die Fristen für die Übermittlung der Daten voneinander abweichen³⁴. Es besteht daher die Gefahr einer Duplizierung und eines Widerspruchs, die durch eine angemessene Abfassung der Bestimmung und eine Koordinierung in der Umsetzungsphase abgewendet werden sollte.
69. Gleichzeitig jedoch liefern die von den Mitgliedstaaten bereits gewonnenen Erfahrungen bei der Umsetzung des in Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG des Rates vorgesehenen Mechanismus zum Austausch von Informationen wichtige Anhaltspunkte für die Bewertung der Tragfähigkeit, der Vorteile und der möglichen Nachteile der vorgeschlagenen Lösung.

³² Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (Amtsblatt L 329 vom 30.12.1993, S. 34-38), geändert durch Artikel 1 der Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012 (Amtsblatt C 26 vom 26.1.2013, S. 27-29).

³³ Artikel 13 lautet wie folgt: "*Die Mitgliedstaaten tauschen untereinander die Informationen aus, die für die Durchführung des Artikels 4 notwendig sind. Hierfür übermittelt der Wohnsitzmitgliedstaat auf der Grundlage der förmlichen Erklärung nach den Artikeln 9 und 10 dem Herkunftsmitgliedstaat rechtzeitig vor jeder Wahl die Informationen über dessen Staatsangehörige, die in das Wählerverzeichnis eingetragen wurden oder die eine Kandidatur eingereicht haben. Der Herkunftsmitgliedstaat trifft gemäß seinen Rechtsvorschriften die geeigneten Maßnahmen, um die doppelte Stimmabgabe und die doppelte Kandidatur seiner Staatsangehörigen zu verhindern*".

³⁴ In Artikel 13 der Richtlinie 93/109/EG wird die Frist nicht näher festgelegt ("rechtzeitig vor jeder Wahl"); hingegen bestimmt der vorgeschlagene Artikel 9b, dass die Übermittlung "spätestens sechs Wochen vor dem ersten Tag der Wahl" zu erfolgen hat.

Neuer Artikel 10 (Zeitpunkt der Wahlen und Veröffentlichung der Wahlergebnisse)

70. Der neue Artikel 10 ergänzt die bestehende Bestimmung über den Zeitraum, in dem die Wahlen abgehalten werden, durch folgende Angabe: "Die Wahl endet in allen Mitgliedstaaten spätestens am Sonntag um 21.00 Uhr MEZ". Die Rechtsnorm sieht erstmals vor, dass die Mitgliedstaaten das Wahlergebnis erst dann amtlich bekannt geben dürfen, wenn die Wahl abgeschlossen ist, und dass amtliche Hochrechnungen der Ergebnisse gleichzeitig mit dem Ende des Wahlzeitraums bekannt gegeben werden. Die Bestimmung sieht ferner erstmals ein umfassenderes Verbot hinsichtlich der vor dem Ende des Wahlzeitraums erfolgenden Veröffentlichung von Prognosen auf der Grundlage der Befragung von Wählern vor. Außerdem ist im Entwurf des neuen Artikels 10 vorgesehen, dass die Auszählung der Briefwahlstimmen in allen Mitgliedstaaten erst nach Abschluss der Wahl beginnen darf. Erklärtes Ziel dieser neuen Bestimmung ist es, dazu beizutragen, dass die Gleichheit zwischen den Wählern in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewahrt wird, und das gesamte Verfahren demokratischer zu gestalten; gleichzeitig soll durch die zeitgleiche Veröffentlichung der Wahlergebnisse der europäische Charakter der Wahl gestärkt werden³⁵.
71. Der vorgeschlagene Entwurf wirft keine speziellen Probleme rechtlicher Art auf. Die meisten der vorgesehenen Verpflichtungen richten sich an die Mitgliedstaaten und betreffen die Organisation der Wahlen und fallen damit unter Artikel 223 AEUV. Aufgrund ihrer Formulierung ist die Bestimmung in einigen Punkten unklar, insbesondere was den neuen Zeitpunkt für das Ende der Wahl anbelangt. Jedoch sprechen systembedingte Gründe (insbesondere der Umstand, dass es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten ist, "den Termin bzw. die Termine" der Wahl festzulegen) dagegen, dass in der Bestimmung ein gemeinsamer Endzeitpunkt – anstelle eines spätestmöglichen Zeitpunkts – festgelegt wird.

³⁵ Vom Europäischen Parlament erstellte Bewertung des europäischen Mehrwerts, Seite 20.

72. Als etwas problematischer einzustufen ist das Verbot hinsichtlich der Veröffentlichung von Prognosen auf der Grundlage der Befragung von Wählern, das an die Öffentlichkeit (die Medien) gerichtet ist und die Freiheit der Meinungsäußerung (Artikel 11 der Charta) eindeutig einschränkt. Diesbezüglich hat der EGMR anerkannt, dass eine Einschränkung der freien Meinungsäußerung dadurch gerechtfertigt sein kann, dass die Entscheidungsfreiheit des Wählers sichergestellt werden muss, und dass die Behörden über einen Ermessensspielraum verfügen, wenn es darum geht, die beiden kollidierenden Interessen miteinander zu vereinbaren³⁶. Auch in diesem Fall muss die Maßnahme einer Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden, um bestimmen zu können, ob weniger einschneidende Alternativen (z.B. Selbstregulierung) herangezogen werden könnten, um dasselbe Ziel zu erreichen.

Neuer Artikel 11 (Zeitraum, in dem die Wahlen stattfinden)

73. Mit dem neuen Artikel 11 wird dem Europäischen Parlament die Befugnis zugewiesen, nach Anhörung des Rates den Zeitraum, in dem die Wahlen stattfinden, festzulegen. Hiermit wird die derzeit geltende Bestimmung, wonach der Zeitraum, in dem die Wahlen stattfinden, vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig festgelegt wird, radikal geändert. In dem Vorschlag werden ferner die Modalitäten für die Festlegung des Zeitraums, in dem die Wahlen stattfinden, vereinfacht, indem die Bestimmungen aufgehoben werden, die gegenwärtig eine automatische Festlegung des Zeitraums in Bezug auf die ersten Wahlen zum Europäischen Parlament ermöglichen. Das Europäische Parlament erläutert seinen Vorschlag nicht.

74. Der Vorschlag ist als höchst problematisch anzusehen. Wie in Abschnitt II des vorliegenden Gutachtens dargelegt, wurde die Art des gemäß Artikel 223 Absatz 1 AEUV zu erlassenden Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen durch den Vertrag von Lissabon erheblich verändert. Die Rechtsvorschriften über die Wahl sind nun in einem Akt des Sekundärrechts enthalten, der als solcher im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Verträge stehen muss und der Überprüfung durch den Gerichtshof unterliegt.

³⁶ Siehe auch Empfehlung Nr. R (99) 15 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten des Europarats über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen vom 9. September 1999, S. 3.

75. Diese Feststellungen sind von besonderem Belang, wenn es darum geht, in den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen Bestimmungen aufzunehmen, mit denen die Organe befugt werden, einen Durchführungsrechtsakt zu erlassen. Die Übertragung einer solchen Befugnis muss im derzeitigen Rahmen des Primärrechts in vollem Einklang mit den Grundsätzen im Sinne des Artikels 291 AEUV hinsichtlich der Modalitäten für die Durchführung des EU-Rechts stehen. Diese Grundsätze sehen keine Rolle für das Europäische Parlament vor.
76. Im vorliegenden Fall besteht kaum Zweifel daran, dass der Regelungsgehalt des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen durch die Festlegung des Zeitraums, in dem die Wahlen stattfinden, nicht ergänzt wird, sondern bloß die Umsetzung des Akts eingeleitet wird. Somit haben wir es hier mit der Ausübung einer Durchführungsbefugnis zu tun, die nicht dem Europäischen Parlament übertragen werden kann.

Neuer Artikel 14 (Durchführungsmaßnahmen)

77. In dem Entwurf des Artikels 14 wird eine Änderung des Verfahrens für die Annahme von "Maßnahmen zur Durchführung" des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen vorgeschlagen. Das Europäische Parlament schlägt insbesondere vor, dass die Abstimmungsregel für die Annahme dieser Maßnahmen durch den Rat dahin gehend geändert wird, dass nicht mehr die einstimmige Annahme, sondern die Annahme mit qualifizierter Mehrheit gilt. Ferner schlägt das Europäische Parlament vor, dass nicht mehr ein Vermittlungsausschuss bestehend aus Vertretern des Rates und des Parlaments anzuhören, sondern stattdessen die Zustimmung des Europäischen Parlaments einzuholen ist. Das Europäische Parlament gibt keinerlei Erläuterungen zur Untermauerung des neu vorgeschlagenen Artikels.
78. In Anbetracht der in Abschnitt II dieses Gutachtens dargelegten und in Bezug auf den neu vorgeschlagenen Artikel 11 weiterentwickelten Überlegungen vertritt der Juristische Dienst die Auffassung, dass das vorgeschlagene Verfahren zur Annahme von "Maßnahmen zur Durchführung des Akts" mit dem aus dem Vertrag von Lissabon resultierenden Rechtsrahmen nicht in Einklang steht.

79. Konkret ist festzuhalten, dass das Verfahren nicht den Anforderungen genügt, die in Artikel 291 Absatz 2 nunmehr hinsichtlich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen an den Rat und der Ausübung dieser Befugnisse durch den Rat aufgestellt werden, nämlich i) das Bestehen einer nachgewiesenen Notwendigkeit von einheitlichen Bedingungen für die Durchführung des Rechtsakts³⁷, ii) das Vorliegen von Gründen, die es rechtfertigen, die Durchführungsbefugnisse dem Rat – und nicht der Kommission – zu übertragen³⁸, und iii) der Umstand, dass Durchführungsvorschriften die wesentlichen Bestandteile einer Grundregelung weder ändern noch ergänzen können³⁹, und last but not least iv) die Einhaltung der Vorschriften für die Annahme der Grundregelung⁴⁰.
80. Hinzuzufügen ist, dass die gleiche Schlussfolgerung auch für Artikel 14 in der derzeit geltenden Fassung gilt. Die ursprünglich als Bestimmung eines Akts des Primärrechts abgefasste Rechtsnorm ist mit dem durch die Verträge festgelegten Rechtsrahmen nicht mehr vereinbar.
81. Angesichts dessen vertritt der Juristische Dienst die Auffassung, dass der Rat in Erwägung ziehen sollte, den Vorschlag des Europäischen Parlaments zu verwerfen und entweder i) die ersatzlose Aufhebung des derzeit geltenden Artikels 14 vorzuschlagen oder ii) eine neue Bestimmung zu den Durchführungsbefugnissen aufzunehmen, die mit den Anforderungen des Artikels 291 Absatz 2 im Einklang steht.

³⁷ Diese Anforderung muss vor allem mit dem in Artikel 8 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen gewählten Ansatz in Einklang gebracht werden, wonach – vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Akts – sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften bestimmt.

³⁸ Dem Gerichtshof zufolge "*muss [der Rat] nämlich anhand der Natur und des Inhalts des umzusetzenden Basisrechtsakts eine ordnungsgemäße Begründung für eine Ausnahme von der Regel geben, dass es im System des Vertrags, wenn auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zur Durchführung eines Basisrechtsakts zu treffen sind, im Regelfall Aufgabe der Kommission ist, diese Befugnis auszuüben*". Siehe Rechtssachen C-133/06 *Europäisches Parlament gegen Rat*, ECLI:EU:C:2008:257, Randnummer 47; C-257/01 *Kommission gegen Rat*, ECLI:EU:C:2005:25, Randnummer 51.

³⁹ Siehe Rechtssache C-355/10, *Europäisches Parlament gegen Rat*, ECLI:EU:C:2012:516, Randnummer 66.

⁴⁰ Verbundene Rechtssachen C-317/13 und C-679/13, *Europäisches Parlament gegen Rat*, ECLI:EU:C:2015:223, Randnummer 42ff. Zu diesem spezifischen Punkt siehe auch die gegenteilige Ansicht in der Rechtssache C-133/06 *Europäisches Parlament gegen Rat*, Schlussanträge des Generalanwalts Maduro, ECLI:EU:C:2007:551, Randnummer 17, gestützt auf ein früheres Urteil in der Rechtssache C-303/94 *Europäisches Parlament gegen Rat*, ECLI:EU:C:1996:238, Randnummer 23.

IV. FAZIT

82. Der Juristische Dienst vertritt folgende Auffassung:

- Bei der Zuständigkeit der Union nach Artikel 223 AEUV handelt es sich dem Wesen nach um eine geteilte Zuständigkeit. Das Protokoll Nr. 2 zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit findet auf den vom Europäischen Parlament unterbreiteten Vorschlag Anwendung. Der einleitende Teil des endgültigen Beschlusses des Rates sollte eine angemessene Begründung im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit umfassen.
- Die im Entwurf vorliegenden Artikel 2a und 3f stehen im Widerspruch zu dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts und insbesondere zu Artikel 17 Absatz 7 EUV.
- Der im Entwurf vorliegende Artikel 3c wird in der derzeitigen Fassung nicht durch die Rechtsgrundlage gemäß Artikel 223 Absatz 1 AEUV abgedeckt.
- Artikel 9b sollte so formuliert werden, dass seine uneingeschränkte Vereinbarkeit mit den einschlägigen Datenschutzvorschriften der EU gewährleistet ist.
- Der im Entwurf vorliegende Artikel 11 steht im Widerspruch zu Artikel 291 AEUV und zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Bezug auf die Übertragung von Durchführungsbefugnissen.
- Der im Entwurf vorliegende Artikel 14 steht im Widerspruch zu Artikel 291 AEUV und zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Bezug auf die Übertragung von Durchführungsbefugnissen.
- Verschiedene der vorgeschlagenen Rechtsnormen sind nicht hinreichend klar gefasst und weisen Zweideutigkeiten oder Ungenauigkeiten auf, die bereinigt werden müssen, falls der Rat an diesen Rechtsnormen festhalten sollte.