REVUE GÉNÉRALE DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

12. Tagung des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht „Entscheidungsfähigkeit in einem Umfeld politischer Fragmentierung“ Köln 2025, unter der Leitung von Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore Gaillet und David Capitant.

Politische Fragmentierung im Europäischen Parlament – Problem oder Chance?

Nikolaos Karmis*

Diesen Artikel zitieren: Nikolaos Karmis, „Politische Fragmentierung im Europäischen Parlament – Problem oder Chance?“, Revue générale du droit public français et comparé, 2026, PRGD_2026045.

* Dozent für öffentliches Recht, Universität Grenoble Alpes, CESICE.

Presque tout le genre humain, assurément, s'était rassemblé dans l'ouvrage d'iniquité : qui commandait, qui traçait les plans, qui maçonnait les murailles, qui les réglait au niveau, qui à la truelle passait l'enduit, qui tâchait à fendre les roches ou à les transporter par mer et par terre et diverses équipes se livraient à diverses autres besognes, lorsque, tombant du ciel, une telle confusion les vins frapper. Seuls en effet, ceux qui s'étaient rassemblés dans un même ouvrage gardaient un même langage : par exemple tous les architectes en avaient un, tous ceux qui roulaient des rochers un autre, tous ceux qui les taillaient un autre, et ainsi en fut-il à chacun des corps de métier. Autant il y avait de besognes diverses tendant au grand œuvre, en autant de langues dès lors votons-nous déjoint le gendre humain et plus les besognes étaient excellentes, plus est grossière et barbare leur parlure[1].

Dante erinnert in seiner Meditation über den Turmbau zu Babel an den Sturm, die Katastrophe der Sprache, die dem erstaunlichen Bauvorhaben dieses Gebäudes angemessen ist. War die Erde anfangs „eine einzige Lippe und eine einzige Sprache"[2], so führt die Verwirrung der Sprachen und Worte zum Verlust der Einheit und zur Zersplitterung. Dies erinnert an einen Auszug aus *der Hölle*, in dem „seltsame Sprachen, schreckliche Idiome, Worte des Schmerzes, Akzente der Wut, laute und undeutliche Stimmen und starker Applaus zusammen einen Tumult bildeten, der endlos durch die ewig dunkle Luft rollt, wie Sandwirbel, die durch den Wind gebildet werden".[3]

Fragmentierung vermittelt ein Gefühl des Unverständnisses und des Sinnverlusts, das zu Anarchie und Unordnung führt. Jede Reflexion über Fragmentierung ist mit einer „historistischen Vision einer verlorenen, besiegten, ja sogar durch zu große Vielfalt verratenen Einheit" verbunden.[4] Sie bedeutet, dass eine Einheit in eine Vielzahl von Teilen zerfällt. Sie führt jedoch zu einer qualitativen Veränderung dieser Elemente: Sie sind nicht mehr genau das, was sie waren, als sie noch ein Ganzes bildeten. Die Teile sind untereinander nicht mehr homogen. Im Gegensatz zu beispielsweise Puzzleteilen, die perfekt zusammenpassen, lassen sich die Fragmente nicht mehr zusammensetzen. Fragmentierung führt somit nicht nur zu einer Vielzahl, sondern auch zu einer Heterogenität.[5] Die Frage der Fragmentierung hängt zusammen mit der Spannung zwischen dem Ideal der Einheit, Zentralität oder Kontrolle, die einem statischen System innewohnen, und dem Ideal der Vielfalt der Erfahrung. Der Versuch, die Fragmentierung zu kontrollieren, stellt sich als ein Prozess dar, bei dem ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden widersprüchlichen Tendenzen hergestellt werden soll.[6] Hinter der Verwendung des

---

[1] *Dante*, De l'Eloquence en langue vulgaire (De Vulgaris eloquentia), Œuvres Complètes, 1965, S. 561 f.

[2] Bibel, Genesis, XI, 1-9, Übersetzung von E. Fleg, zitiert in *Groupes d'Entrevernes*, L'Analyse sémiotique des textes, 1984, S. 160.

[3] *Dante*, Enfer, Gesang III, (Fn. 1), S. 896.

[4] *M. Koskenniemi/A.-Ch. Martineau*, La fragmentation du droit international, in: David-Ménard (Hrsg.), Chaos, 2013, 51 (54).

[5] *O. Jouanjan*, Fragmentierungen im öffentlichen Recht: Diskursvergleich im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, VVDStRL 2018, 351 (354 ff.).

[6] S. den Bericht der Völkerrechtskommission mit dem Titel „Fragmentation du droit international: difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international" (Fragmentierung des Völkerrechts: Schwierigkeiten aufgrund der Diversifizierung und Ausweitung des Völkerrechts), angenommen von der Generalversammlung

Begriffs Fragmentierung lässt sich ein recht präzises Ziel erkennen. Seine Verwendung ermöglicht es demjenigen, der ihn verwendet, „entweder das vorherrschende System anzuprangern, um die zwingende Notwendigkeit einer neuen Ordnung besser hervorzuheben“, oder „die laufenden Veränderungen anzuprangern, um die im Niedergang begriffene soziale Organisation besser aufrechtzuerhalten“.[7]

Die Unvereinbarkeit mit dem Begriff des Systems ist offensichtlich. Die Existenz einer Ordnung oder eines Systems setzt die Abwesenheit von Fragmentierung voraus. Die Berufung auf Prinzipien und der Rückgriff auf Interpretationen ermöglichen es, die Unsicherheit zu beseitigen, die durch Vielfalt oder Fluidität entsteht, die ein System charakterisieren können. Es muss jedoch anerkannt werden, dass die reale Welt fragmentiert ist und dass das Objekt der Beobachtung immer fragmentiert ist. Der Diskurs über dieses Objekt ist hingegen nicht unbedingt fragmentarisch. Es ist gerade die Aufgabe der Wissenschaft, diese Fragmentierung der realen Welt zu überwinden. Die durch die Lehre geschaffene Einheit bedeutet nicht eine gegebene Harmonie oder Einfachheit. Ihr Ziel ist die diskursive Reduktion von Spannungen, Widersprüchen oder Unzufriedenheiten innerhalb des konstruierten Rechtssystems. Es ist die Betrachtung des Gegenstands, die seine Einheit gewährleistet.

Die Entscheidung kann als Handlungswille eines mit bestimmten Kompetenzen ausgestatteten Organs definiert werden. Innerhalb internationaler Organisationen setzt der Handlungswille sehr oft einen Konsens voraus. Letzterer bezieht sich auf „ein Entscheidungsverfahren, das keine Abstimmung vorsieht und darin besteht, das Fehlen jeglicher Einwände festzustellen, die als Hindernis für die Annahme der betreffenden Entscheidung angesehen werden können”.[8] Konsens bedeutet nicht den Verzicht auf die Vorrechte einer formellen Mehrheit, sondern den Willen, diese zu überwinden. Konsens ist die Ablehnung von Konfrontation. Er leugnet keineswegs Gegensätze, Spaltungen und Bruchrisiken. Er wird auch nicht als Ausdruck von Irenismus verstanden. Vielmehr nimmt er diese an und drückt den Willen aus, sie nicht künstlich zu lösen oder zu beseitigen,

der Vereinten Nationen am 28.07.2006, A/CN.4/L.682, 13.04.2006. Die Kommission befasste sich in ihrer Arbeit zu diesem Thema von 2002 bis 2006 mit der Ausweitung und Zersplitterung des Anwendungsbereichs des Völkerrechts. Nachdem sie anerkannt hatte, dass die Fragmentierung sowohl institutionelle als auch inhaltliche Probleme aufwirft, konzentrierte sie sich auf die inhaltlichen Fragen und untersuchte „die Aufspaltung des Rechts in hochspezialisierte Bereiche, die eine relative Autonomie untereinander und gegenüber dem allgemeinen Recht beanspruchen”, Abs. 8. Auf institutioneller Ebene betonte sie, dass „die Schwierigkeit in der Zuständigkeit und Kompetenz der verschiedenen Institutionen, die völkerrechtliche Normen anwenden, und in ihren hierarchischen Beziehungen liegt (...), wobei es den Institutionen selbst überlassen bleibt, sich mit den institutionellen Zuständigkeiten zu befassen”. Die Debatte über die Fragmentierung dreht sich um folgende Frage: „Wie kann man sowohl normative Einheit (ohne dass dies zu Uniformität führt) als auch faktische Vielfalt (ohne dass dies zu Anarchie führt) gewährleisten?“, *A.-Ch. Martineau*, Le débat sur la fragmentation du droit international : une analyse critique, 2015, S. 15.

[7] *M. Koskenniemi/A.-Ch. Martineau*, La fragmentation du droit international, in: David-Ménard (Hrsg.), Chaos, 2013, 51 (57).

[8] Consensus et Nations Unies, Annuaire français de droit international 1968, 9.

sondern zu überwinden. Man könnte sogar den Begriff „Konsenspädagogik" verwenden, um die Entscheidungsfindung in internationalen Organisationen zu beschreiben.[9]

Die Hervorhebung der Besonderheiten der Beratungen im Europäischen Parlament und insbesondere des Prozesses der Mehrheitsbildung stößt auf große Schwierigkeiten. Es erweist sich als besonders schwierig, die Funktionsweise dieser supranationalen, teilweise integrierten Versammlung zu erfassen. Das Europäische Parlament eignet sich aufgrund seiner komplexen Beratungsmechanismen, seiner vielfältigen Zusammensetzung, der Vielzahl der Logiken, die die Entscheidungen der Abgeordneten leiten, und der Bandbreite der bei Abstimmungen behandelten Themen nur bedingt für eine qualitative oder quantitative Analyse des Verhaltens seiner Mitglieder.[10]

Obwohl das Europäische Parlament durch eine seiner Verfassung und Funktionsweise innewohnende Fragmentierung gekennzeichnet ist, wird diese durch interne Beratungen und den Austausch zwischen seinen Mitgliedern, einschließlich derjenigen, die dem europäischen Projekt am stärksten ablehnend gegenüberstehen, allmählich abgeschwächt. Angesichts dieser fragmentierten politischen Landschaft stellt sich die Frage, ob „die europäische Zivilgesellschaft nur eine Ansammlung von Interessengruppen ist oder ob sie ein neues Modell verkörpert, das allgemeine Interessen hervorbringen und an legislativen Entscheidungen mitwirken kann".[11]

Diese Fragmentierung stellt für sich genommen kein Risiko dar, da sie die Institution selbst prägt. Ihre schrittweise Überwindung spiegelt vielmehr die Entwicklung des Projekts der rechtlich-politischen Konsolidierung der Europäischen Union wider. Dieser Prozess wurde durch interne Beratungen im Europäischen Parlament sowie durch den Austausch zwischen seinen Mitgliedern ermöglicht.

I. Die institutionsprägende Fragmentierung

Die Feststellung der Fragmentierung des Europäischen Parlaments beruht auf der politischen Vielfalt der gesellschaftlichen Strukturen der EU-Mitgliedstaaten, die sich in den dort vertretenen Parteien widerspiegelt. Diese Besonderheit beeinträchtigt weder seine Beziehungen zu den anderen Institutionen noch seine Funktionsweise innerhalb der europäischen Ordnung.

[9] *J. Rigaud*, Réflexions sur la notion de consensus, Pouvoirs 1978, 7.
[10] *O. Costa*, Le parlement européen, assemblée délibérante, 2001, S. 437.
[11] *L. Dutoit*, Parlement européen et société civile : vers de nouveaux aménagements institutionnels, 2009, S. 22.

1. Das mit vielfältigen Spaltungen konfrontierte Parlament

Bis Ende der 1990er Jahre funktionierte das Europäische Parlament auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den beiden größten Fraktionen.[12] In den 2000er und 2010er Jahren sank jedoch der Anteil der Stimmen, die von einer Supermehrheit aus Sozialisten und Mitgliedern der Europäischen Volkspartei (im Folgenden EVP) erzielt wurden, von drei Vierteln auf die Hälfte. Die beiden größten Fraktionen agierten systematisch als politisch selbständige Einheiten, die die Kluft zwischen rechts und links widerspiegelten.

Sie zeigten erhebliche Meinungsverschiedenheiten, insbesondere in Bezug auf die Marktregulierung, die die Sozialisten und Demokraten (S&D) strenger regeln wollten als die EVP, sowie in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, den die EVP gegenüber dem Ausland restriktiver und stärker auf Sicherheitserfordernisse ausrichten wollte. Die Sozialisten traten bei Themen wie der Richtlinie über die wöchentliche Arbeitszeit, der Regulierung der chemischen Industrie oder den makroökonomischen Strategien als echte Opposition auf. Die Opposition zwischen Links und Rechts stieß ab 2019 an ihre Grenzen: Die EVP und die S&D stehen zunehmend in Konkurrenz zu aufstrebenden Parteien, insbesondere zu den dem sogenannten „Souveränismus" verpflichteten Parteien. Die Ergebnisse der Wahlen von 2024 zeigen, dass sich die traditionellen politischen Parteien und politischen Lagern angesichts des Aufstiegs populistischer und nationalistischer Parteien, die den *Status quo* in Frage stellen, neu ausrichten.[13] Ein Bereich, in dem es zu erhöhten Spannungen kommen könnte, ist die europäische Außenpolitik und insbesondere die Haltung zum militärischen Konflikt zwischen Russland und der Ukraine. Dieses Thema führt sogar zu einer Spaltung innerhalb der Parteien, die dem Projekt der Europäischen Union ablehnend gegenüberstehen.[14]

Obwohl es im klassischen Sinne bisher keine echten europäischen Parteien gibt, schließen sich die Abgeordneten zu transnationalen Fraktionen zusammen, die auf ideologischen Gemeinsamkeiten basieren. Diese Fraktionen, die sich in Brüssel treffen, genießen materielle und funktionale Vorteile, wie die Aufteilung der Redezeit oder die Teilnahme an

[12] Bis Ende der 1970er Jahre kamen die Mitglieder des Europäischen Parlaments aus den nationalen Parlamenten, gemäß einem von jedem Mitgliedstaat festgelegten Verfahren. Es handelte sich zwar um gewählte Vertreter, aber die allgemeinen Wahlen waren indirekt und die Europaabgeordneten blieben eng mit ihrem Herkunftsstaat verbunden. Erst mit dem Akt des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 20. September 1976 wurde die Versammlung der Gemeinschaften zu einer wirklich supranationalen Institution. Die Wahlen im Juni 1979 waren die ersten allgemeinen unmittelbaren Wahlen zum Europäischen Parlament. In Frankreich bestätigte der Verfassungsrat diese Änderung des Wahlmodus durch eine Entscheidung vom 30. Dezember 1976, in der er feststellte, dass die Souveränität Frankreichs und die Unteilbarkeit der Republik gewahrt blieben, Conseil constitutionnel, Beschluss Nr. 76-71 DC vom 30. Dezember 1976.

[13] S. dazu ausführlich *M. Herot*, Les élections européennes de 2024 : analyse des résultats, Revue de l'Union européenne 2024, 528.

[14] Die rechtsextremen Parteien vertreten über ihren gemeinsamen Euroskeptizismus hinaus unterschiedliche Positionen gegenüber Moskau. Einige befürworten eine Annäherung an Russland und treten für eine versöhnlichere Außenpolitik ein, während andere weiterhin Sanktionen und Druck auf den Kreml unterstützen. Diese internen Meinungsverschiedenheiten erschweren die Herausbildung einer klaren und einheitlichen Linie in der Russlandfrage und verkomplizieren die Verhandlungen und den Aufbau von Allianzen. Vgl. Herot (Fn. 13).

der Konferenz der Präsidenten, die für die Festlegung der Tagesordnung zuständig ist.[15] Diese Fraktionen begannen sich Ende der 1980er Jahre zu organisieren. Erst spät äußerten sich die EU-Organe zu den Wahlen auf europäischer Ebene und damit auch zum Status dieser Fraktionen. Das ursprüngliche Ziel dieser Regelung war die schrittweise Beseitigung der Unterschiede zwischen den Wahlverfahren innerhalb der EU.[16] Im Europäischen

[15] Eine Fraktion darf nicht aus Mitgliedern eines einzigen Staates bestehen. Die Geschäftsordnung des Parlaments fördert vielmehr ihren transnationalen Charakter, da zur Bildung einer Fraktion mindestens 23 Abgeordnete aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Die dort vertretenen Fraktionen stützen sich auf Parteien, deren Rolle in Artikel 10-4 EUV verankert ist. Diese Parteien sind eher Zusammenschlüsse nationaler Parteien als echte europäische Parteien.

[16] Anfang Mai 2022 hat das Europäische Parlament eine Reform des europäischen Wahlrechts vorgeschlagen. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments und zur Aufhebung des Beschlusses des Rates (76/787/EGKS, EWG, Euratom) und des diesem Beschluss beigefügten Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Der wichtigste Fortschritt des Beschlusses ist zweifellos die Festlegung einer verbindlichen Mindestschwelle für die Sitzverteilung, sobald ein Wahlkreis mehr als 35 Sitze umfasst (Art. 13, Wahlschwelle). Diese Maßnahme soll eine zu große Streuung der Stimmen verhindern und so die Strukturierung politischer Gruppierungen auf europäischer Ebene erleichtern. Den Staaten steht es frei, diese Schwelle festzulegen, die zwischen 2 und 5 % der abgegebenen Stimmen liegen muss. In Ländern mit mehr als 60 Sitzen im Europäischen Parlament müssen die Parteien künftig mindestens 3,5 % der Stimmen erhalten, um einen Sitz zu erhalten. Die Frage betrifft die Festlegung der Modalitäten für Wahlen auf europäischer Ebene. So gibt es in vielen großen Ländern wie Frankreich (5 %) und Italien (4 %) bereits Wahlhürden, während insbesondere Deutschland, das Land mit den meisten Sitzen im Parlament, noch immer keine hat. Infolgedessen sind die kleinen deutschen Parteien im Vergleich überrepräsentiert. Die EU versucht seit langem, diese Unterschiede zu verringern. Bislang wurden jedoch alle Versuche, eine Wahlhürde für die Europawahlen in Deutschland einzuführen, vom Bundesverfassungsgericht gekippt. Im Jahr 2011 entschied es, dass eine Sperrklausel von 5 % nicht akzeptabel sei, und 2014 fällte es die gleiche Entscheidung für eine Sperrklausel von 3 %. In seinen Entscheidungen hat das Verfassungsgericht stets auf die bereits erwähnten Unterschiede zwischen dem Europäischen Parlament und dem Bundestag hingewiesen, BVerfGE 129, 300; BVerfGE 135, 259. Das Gericht befand, dass die Einführung einer 3-Prozent-Hürde für die Europawahlen gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit der Bürger vor dem Wahlrecht und der Gleichbehandlung der politischen Parteien verstößt. Er betonte insbesondere, dass das Europäische Parlament nicht dazu berufen sei, eine Regierung zu bilden, und dass das Risiko einer möglichen Zersplitterung der Versammlung nicht groß genug sei, um die Existenz einer Wahlhürde zu rechtfertigen. Darüber hinaus dürften die Auswirkungen einer solchen Regelung nicht unterschätzt werden: Die Stimmen für Parteien, die diese Schwelle nicht erreichen, werden in der Praxis von der Sitzverteilung ausgeschlossen. Eine solche Situation stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen den in Artikel 38 des Grundgesetzes garantierten Grundsatz des allgemeinen und gleichen Wahlrechts dar. Gegen das Gesetz zur Umsetzung der europäischen Regelung von 2022 wurde ebenfalls eine Verfassungsbeschwerde beim BVerfG eingereicht, BVerfGE 168, 372. Die Kläger waren der Ansicht, dass die Einführung einer Wahlhürde ihre Rechte aus den Grundsätzen der Chancengleichheit der politischen Parteien und der Gleichheit des Wahlrechts verletze. Ihrer Argumentation zufolge würde die Änderung des Direktwahlgesetzes die der Europäischen Union übertragenen Zuständigkeiten überschreiten und gegen den in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes geschützten Grundsatz der Demokratie verstoßen und damit die verfassungsmäßige Identität der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen. Angesichts der Tatsache, dass das Ziel der Mindestwahlhürde darin besteht, die Bedingungen für die demokratische Vertretung in der gesamten Europäischen Union zu harmonisieren, war das Bundesverfassungsgericht der Ansicht, dass die Kläger auch nicht nachgewiesen hätten, dass die Mindesthürde die im Grundgesetz verankerte Verfassungsidentität beeinträchtige. Zum gleichen Thema in Frankreich s. Gesetz Nr. 2018-509 vom 25.06.2018, Gesetz Nr. 0145 vom 26.06.2018; Conseil constitutionnel, Beschluss Nr. 2018-766 DC vom 21.06.2018, und Conseil constitutionnel, Beschluss Nr. 2019-811 QPC vom 25.10.2019. Im Rahmen dieser QPC fochten die Antragsteller, unterstützt von den Streithelfern, die Schwelle von 5 % der abgegebenen Stimmen an, die für die Sitzverteilung bei der Wahl der Vertreter im Europäischen Parlament in Frankreich erforderlich ist. Nach Ansicht des Verfassungsrats „hat der Gesetzgeber mit der Einführung einer Schwelle für

Parlament führt die Bildung von Fraktionen aufgrund mangelnder Übereinstimmung sowohl in personeller als auch in struktureller Hinsicht mit den europäischen Parteien tendenziell zu einer verstärkten Fragmentierung. Einige Fraktionen umfassen mehrere unterschiedliche europäische Parteien, was in der Regel die bereits bestehende Fragmentierung innerhalb dieser Parteien noch verstärkt. Die Geschäftsordnung des Parlaments bezieht sich logischerweise eher auf Fraktionen als auf europäische Parteien, da letztere in der internen Organisation dieser Institution keine direkte Anerkennung finden.[17] Es sind also die Fraktionen, die die für die Arbeit des Parlaments wesentlichen Vorrechte und Vorteile genießen. Es sei daran erinnert, dass der Schuman-Plan kein Parlament vorsah.[18] Trotz dessen Einführung, die bereits im EGKS-Vertrag von 1951 erfolgte, gab es nie einen Konsens über das Modell des „europäischen Parlamentarismus".[19] Artikel 21 des EGKS-Vertrags ermächtigte jede Hohe Vertragspartei, „die Methode zur Ernennung der Mitglieder dieser neuen Versammlung frei zu wählen". Dabei handelte es sich entweder um „Delegierte, die die Parlamente einmal jährlich aus ihren Reihen benennen" oder um „in allgemeiner Direktwahl gewählte Mitglieder". Diese zweite Option, die auf Vorschlag des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten der französischen Nationalversammlung eingeführt worden war, blieb ungenutzt.[20]

---

den Zugang zur Sitzverteilung im Europäischen Parlament im Rahmen der in Artikel 88-1 der Verfassung vorgesehenen Beteiligung der Französischen Republik an der Europäischen Union ein doppeltes Ziel verfolgt. Einerseits wollte er die Vertretung der wichtigsten in Frankreich vertretenen Ideen- und Meinungsströmungen im Europäischen Parlament fördern und so deren Einfluss innerhalb des Parlaments stärken. Andererseits wollte er zur Entstehung und Konsolidierung bedeutender europäischer Fraktionen beitragen. Damit wollte er eine Zersplitterung der Vertretung vermeiden, die das reibungslose Funktionieren des Europäischen Parlaments beeinträchtigen würde. Auch wenn die Verwirklichung eines solchen Ziels nicht von den Maßnahmen eines einzelnen Mitgliedstaats abhängen kann, war der Gesetzgeber daher berechtigt, Wahlmodalitäten festzulegen, die die Bildung von Mehrheiten begünstigen, die es dem Europäischen Parlament ermöglichen, seine Gesetzgebungs-, Haushalts- und Kontrollbefugnisse auszuüben. Die Frage wurde vom Conseil d'État, 30.07.2019, Nr. 431482 (Fairouz et al.), vorgelegt. *D. Ritleng,* Chronique, Jurisprudence administrative française intéressant le droit de l'Union européenne – Le seuil de 5 % des voix pour participer à la répartition des sièges à l'issue des élections au Parlement européen ne méconnaît ni la Constitution française ni le droit de l'Union, Revue trimestrielle de droit européen 2020, 946. Für einen Vergleich zwischen der Argumentation des deutschen Bundesverfassungsgerichts und der des Conseil constitutionnel s. *A. Corre-Basset,* Quelle démocratie pour l'Europe ? Les jurisprudences constitutionnelles française et allemande sur les élections européennes, Revue de l'Union européenne 2023, 420.

[17] *M. Wendel*, Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie auf europäischer Ebene, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan/Capitant (Hrsg.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, 2024, 105 (123).

[18] *E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng,* Des élections européennes encore en chantier, in Dubout/Marti/Ritleng (Hrsg.), Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 2024, 7 (8): „Die Idee einer von den Bürgern direkt gewählten europäischen Versammlung reicht weit zurück. Sie wurde von der politischen Kommission unter dem Vorsitz von Pau Ramadier auf dem Europakongress 1948 in Den Haag ins Leben gerufen. Aber bereits im Manifest von Ventotene, das 1941 von den italienischen Föderalisten Altiero Spinelli und Ernesto Rossi verfasst wurde, findet sich ein Hinweis darauf, wo sie die Form einer verfassungsgebenden Versammlung annimmt, die mit der Ausarbeitung der Verfassung eines freien und vereinten Europas, dem Gründungsakt eines europäischen Bundesstaates, beauftragt ist."

[19] Zu diesem Begriff s. *J. Fitzmaurice*, Le parlement dans le système institutionnel de l'Union européenne, in: Delwit/De Waele/Magnette (Hrsg.), A quoi sert le parlement européen ? : stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale, 1999, 55.

[20] *E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng,* Des élections européennes encore en chantier, in Dubout/Marti/Ritleng (Hrsg.), Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 2024, 7 (8) : „Die Ernennung der Mitglieder der Gemeinsamen Versammlung durch die nationalen Parlamente hatte den Vorteil,

Die Tatsache, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments von ihren Kollegen in den nationalen Parlamenten gewählt wurden, machte eine genaue Klärung ihres Status schwierig. In den Verträgen selbst war mal von Vertretern, mal von Delegierten die Rede. Die nationalen Parlamentarier hatten ein „supranationales" Mandat inne, das den Vertretern die rechtliche Befugnis gab, bestimmte parlamentarische Aufgaben im Rahmen der Verträge zur Gründung der Gemeinschaften wahrzunehmen.[21] Die Mitglieder verfügten über ein Mandat, aufgrund dessen „beispielsweise ein französischer Vertreter im Europäischen Parlament in der Frage der Ruhrkartelle intervenieren oder ein deutscher oder italienischer Vertreter sich mit der Lage des Kohlebergbaus in Belgien befassen kann".[22] Nach dem Vertrag von Rom im Jahr 1957 erweiterte das Parlament seine beratenden Befugnisse. Die beiden am 25. März 1957 in Rom unterzeichneten Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) sehen vor, dass „die Versammlung, die sich aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten zusammensetzt, die ihr durch diesen Vertrag übertragenen Beratungs- und Kontrollbefugnisse ausübt"[23]. Bereits in ihrer ersten Sitzung beschloss diese Versammlung, die mit der Prüfung der Gesetzgebungsvorhaben der Kommission betraut war, mit einer Entschließung vom 20. März 1958, die aussagekräftigere Bezeichnung „Europäische Parlamentarische Versammlung" zu verwenden. Später beschloss diese Versammlung mit einer Entschließung vom 30. März 1962, den Namen „Europäisches Parlament" anzunehmen". Erst mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 20. September 1976 werden die Mitglieder der Versammlung in allgemeiner Direktwahl gewählt.[24] Diese Art der Ernennung der Abgeordneten sollte „die Ungleichgewichte bei der Ernennung durch die nationalen Parlamente beseitigen, dem Europäischen Parlament eine echte demokratische Grundlage geben, indem es repräsentativ für alle Wähler wird, und darüber hinaus zu einem europäischen Aufbauwerk führen, das die meisten der mit der Errichtung des gemeinsamen Marktes Anfang der 1970er Jahre festgelegten Ziele erreicht hat".[25] Nach der Verabschiedung des Gesetzes von 1976 konzentrierten sich die Diskussionen und Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten auf die Einführung eines harmonisierten Wahlsystems, insbesondere im Hinblick auf die proportionale Vertretung. Lange Zeit stießen diese Initiativen jedoch auf den Widerstand des Vereinigten Königreichs, dessen Behörden die Auswirkungen eines solchen Wahlsystems auf ihr Parteiensystem fürchteten und sich weigerten, einen

dass im Kontext des Kalten Krieges Vertreter der französischen und italienischen kommunistischen Parteien, die ideologisch mit dem Sowjetblock verbunden waren und als unerbittliche Gegner der Gemeinschaft galten, nicht in dieser Versammlung vertreten waren."

[21] *H. Manzanarès*, Le parlement européen, 1964, S. 69.

[22] Manzanarès (Fn. 21), S. 74.

[23] Art. 137 EWG, 107 EAG.

[24] Vom Rat am 20. September 1976 angenommener Rechtsakt, Beschluss 76/787/EGKS/EWG/Euratom der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über die Wahl der Vertreter der Versammlung in allgemeiner unmittelbarer Wahl.

[25] *D. Blanc*, Le Parlement européen, assemblée des citoyens de l'Union européenne : aspects institutionnels, juridiques et politiques, 2024, S. 38.

Präzedenzfall zu schaffen, der Forderungen nach einer proportionalen Vertretung bei nationalen Wahlen Vorschub leisten könnte.

Die Analyse der Ausweitung der Kompetenzen des Parlaments ist vor ihrem historischen Hintergrund zu verstehen. Die Parlamentarische Versammlung von 1952 erlangte bis zum Vertrag von Nizza nach und nach immer mehr Befugnisse. Ursprünglich setzte sie sich aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten" zusammen, doch im Vertrag von Lissabon wird präzisiert, dass sie sich aus „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger" zusammensetzt.[26] Diese Entwicklung betraf auch den Status der politischen Fraktionen, die bereits in der im Vertrag von Paris vorgesehenen Gemeinsamen Versammlung vertreten waren. Das frühe Entstehen politischer Fraktionen innerhalb der Gemeinsamen Versammlung der EGKS ist ein „Zeichen für den Willen ihrer Mitglieder, sich wie jede andere parlamentarische Versammlung zu verhalten".[27]

Die politischen Parteien verfügen heute als Vertreter einer künftigen politischen Gemeinschaft über eine Rechtsgrundlage. Es handelt sich um die Verordnung Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, geändert durch die Verordnung Nr. 2018/673 vom 3. Mai 2018.[28] Gemäß der Verordnung von 2014 ist eine europäische politische Partei ein „politisches Bündnis", das fünf Bedingungen erfüllen muss: Sie muss beim Europäischen Parlament registriert sein, in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten durch gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments, der nationalen oder regionalen Parlamente vertreten sein oder bei den letzten Europawahlen in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten mindestens 3 % der abgegebenen Stimmen erhalten haben. Zudem muss sie in ihrem Programm und durch ihr Handeln die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) achten, an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen oder die Absicht dazu bekundet haben und darf keinen Erwerbszweck verfolgen.[29] Es wurde festgestellt, dass innerhalb der Union die rechtliche Natur der politischen Parteien ihrer politischen Natur vorangeht, da die Parteien, in erster Linie als „Akteure der Rechtsunion" agieren und erst in zweiter Linie „Träger der europäischen Demokratie" sind.[30]

---

[26] Art. 14 Abs. 2 EUV.

[27] *Blanc* (Fn. 25), S. 82.

[28] Zu Beginn gab es im Europäischen Parlament drei Fraktionen: die liberale Fraktion, die sozialistische Fraktion und die christdemokratische Fraktion, s. dazu im Einzelnen *Manzanarès* (Fn. 21), S. 122 ff.

[29] Über diese Definition der „europäischen politischen Partei" als politisches Bündnis, „das politische Ziele verfolgt", hinaus verweist Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung auf eine Registrierung bei einer Ad-hoc-Behörde für europäische politische Parteien. Diese Behörde ist mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet und wurde durch Artikel 6 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen gegründet.

[30] *F. Martucci*, Politische Parteien als Träger der Demokratie in der Europäischen Union, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan/Capitant (Hrsg.), Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie, 2024, S. 131 f.

Aus historischer Sicht hat sich das Verhältnis des Staates zu den politischen Parteien in mehreren Schritten entwickelt. Man denke an den berühmten Satz von Triepel, wonach politische Parteien vom Staat zunächst bekämpft, dann ignoriert, schließlich anerkannt und schließlich in seine Strukturen integriert werden.[31] Diese Hypothese könnte sich auch in den Regeln für die Arbeitsweise der Parteien im Europäischen Parlament bestätigen.[32] Um festzustellen, inwieweit das Konzept des „Parteienstaates" auf die EU-Ebene übertragbar ist, muss eine politische Partei abstrakt definiert werden, wobei ihr Wesen von der spezifischen Geschichte der Parteienbildung in jedem nationalen Kontext losgelöst sein soll.[33] Wenn der Nationalstaat tatsächlich der einzige Handlungsrahmen für politische

[31] *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Rektoratsrede, in: von Bogdandy/Mehring (Hrsg.) Heinrich Triepel – Parteienstaat und Staatsgerichtshof, 2021, S. 199. Zum Verständnis der Parteien als Fragmente eines Ganzen vgl. *R. Michels*, Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Demokratie, 1924. Vgl. auch *O. H. von der Gablentz*, Der Kampf um die rechte Ordnung, 1964, S. 145: „Es gibt daneben zwei ernsthafte Einwände gegen die heutige Stellung der Parteien in Deutschland. Der eine ist grundsätzlich den Parteien feindlich und sieht in ihnen die Zerstörer der Einheit von Volk und Staat. Der andere hält die Parteien für überlebt; es gäbe andere gesellschaftliche Gruppen, die sich zu Trägern des Staates eigneten. Die erste Kritik ist sozusagen die deutsche Normalreaktion: »Die Parteien denken nicht an das Ganze; sie suchen nur ihre Macht, sie sorgen nur für ihre Leute. Auf Partei en kann man keinen Staat aufbauen; wenn sie nicht dazwischenfunkten, dann könnte man eine sachliche Politik treiben, die sie allein verhindern.« Für diese Auffassung ist die Macht der Parteien illegitim.

Es gibt im Übrigen zwei ernsthafte Einwände gegen die derzeitige Stellung der Parteien in Deutschland. Der erste ist den Parteien grundsätzlich feindlich gesinnt und betrachtet sie als zerstörerisch für die Einheit des Volkes und des Staates. Der zweite hält die Parteien für überholt; andere gesellschaftliche Gruppen könnten sich seiner Meinung nach als geeignet erweisen, die Säulen des Staates zu werden. Die erste Kritik ist gewissermaßen die „normale" deutsche Reaktion: „Die Parteien denken nicht an das Ganze; sie streben nur nach Macht und kümmern sich nur um ihre Mitglieder. Man kann keinen Staat auf Parteien aufbauen; würden sie sich nicht einmischen, könnte man eine rationale Politik betreiben, die nur sie verhindern." Nach dieser Auffassung ist die Macht der Parteien illegitim. […] Der Soziologe muss anmerken, dass dahinter eine ganz bestimmte Auffassung von der Gesellschaft steht. Die Gesellschaft steht dem Staat gegenüber, der Staat ist kein Glied der Gesellschaft, er ist mehr als sie. Es ist die Auffassung von Hegel und von Lorenz v. Stein. Für Hegel ist die Gesellschaft der Zustand der Spaltung, die Antithese zur ursprünglichen Einheit der Familie, auf die dann die neue Zusammenfassung zur höheren Einheit im Staat folgen muss. Damit bekommt der Staat eine Würde, die nun schon metaphysischen Ranges ist; hier beginnt die Staatsvergötzung. Lorenz v. Stein, der als erster eine meisterhafte Analyse von der Gesellschaft im Übergang zum industriellen Zeitalter gibt, übernimmt den Begriff Hegels, er definiert die Gesellschaft als Einheit des Lebens, den Staat als Einheit des Willens, er spricht dem Staat die Erhebung der Menschen zur Freiheit, der Gesellschaft die Unterwerfung unter die Interessen zu; er sieht „den Inhalt des Lebens der menschlichen Gemeinschaft in einem ständigen Kampfe des Staates mit der Gesellschaft. Wer möchte in diesem Kampf nicht auf der Seite der Freiheit und Einheit, also auf der Seite des Staates, stehen!"

[32] *G. Radbruch*, Der Mensch im Recht, 1957, S. 18: „Die Parteien, die noch vor kurzem hinter den Kulissen standen, sind nun als wichtige Organe des Staates auf die Bühne des Verfassungsrechts und der Rechtswissenschaft getreten."

[33] Die Entwicklung des Status der politischen Parteien folgt weitgehend der Entwicklung der Institutionen der Europäischen Gemeinschaften. Seit den 1970er Jahren hat sich die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Parteien von informellen Bündnissen zwischen nationalen Parteien mit ähnlichen Ideologien zu autonomen und gut organisierten Parteizusammenschlüssen entwickelt. Ihre Hauptaufgabe besteht nach wie vor darin, einen politischen Konsens zwischen den Mitgliedsparteien der verschiedenen Staaten und Regionen herzustellen, die europäische Integration durch gegenseitiges Verständnis zu fördern und den politischen Kräften, die sich mit der Ideologie der jeweiligen politischen Familie identifizieren, eine europäische Ausrichtung zu geben. S. dazu ausführlich *G. Jasmut,* Die politischen Parteien und die europäische Integration, 1995, S. 185. S. auch *M. Morlok*, Constitutional Framework, in: Johansson/Zervakis (Hrsg.), European Political Parties between Cooperation and Integration, 2002, S. 29: „The emphasis of the parties' position is combined with the strengthening of the EP.

Parteien und integraler Bestandteil ihres Wesens wäre, wäre die Frage nach einem Parteiensystem auf europäischer Ebene *a priori* absurd, und jeder Versuch, ein europäisches Parteienrecht zu kodifizieren, wäre undurchführbar.[34]

Die politischen Fraktionen auf europäischer Ebene sind nach wie vor recht heterogen und haben Schwierigkeiten, echte europäische Programme zu formulieren, die zur Mobilisierung der Bürger führen können.[35] Die Kandidaten für die Europawahlen werden daher von den nationalen Parteien nach nationalen Gesichtspunkten im Rahmen nationaler oder subnationaler Wahlkreise ausgewählt.[36] Die Medien behandeln europäische Themen oft aus nationaler Perspektive, selbst bei Wahlkampagnen für das Europäische Parlament. Der geringe Zusammenhalt der europäischen Fraktionen und Parteien ist weitgehend auf die Kontrolle der Europawahlen durch die nationalen Parteien zurückzuführen.[37] Die

Einerseits stärken die Aktivitäten der politischen Parteien das Parlament, andererseits unterstützt die Autorität des Parlaments die Entwicklung der politischen Parteien."

[34] S. dazu ausführlich *S. Zotti*, Politische Parteien auf europäischer Ebene, 2010.

[35] Für Überlegungen zu den Aufgaben der Parteien auf nationaler und europäischer Ebene s. *C.-C. Buhr*, Europäische Parteien. Die rechtliche Regelung ihrer Stellung und Finanzierung, 2003. Der Autor nennt sieben Funktionen und vier Identifikationskriterien, die für politische Parteien im Allgemeinen gelten und zumindest teilweise auf europäische Parteien übertragen werden können die Eroberung und Ausübung der Macht als Ziel; 2. die Vermittlung in sozialen Konflikten; 3. die programmatische Funktion als spezifische politische Antwort der Partei auf soziale Konflikte; 4. die persönliche und wahlpolitische Funktion, d. h. die persönliche Vorstrukturierung von Wahlentscheidungen, wie sie vor allem in Listenwahlsystemen zum Ausdruck kommt; 5. Patronage, d. h. die Unterstützung ihrer Mitglieder bei der Arbeitssuche oder beim sozialen Aufstieg; 6. Stabilisierung des Systems durch Legitimierung des demokratischen Systems und Aufzeigen möglicher Veränderungsoptionen; 7. Tribünenfunktion, d. h. Ausdruck des Protests gegen das politische System als Ganzes. Er nennt die folgenden Kriterien, die abstrakte Informationen darüber liefern können, ob eine Organisation als politische Partei anzusehen ist, und die für die Frage nach dem grundlegenden Wesen der europäischen Parteien besonders wichtig sind, d. h. für die sehr umstrittene Frage, ob das, was sich in den letzten Jahren auf europäischer Ebene entwickelt hat, trotz der unbestreitbaren Unterschiede zu den nationalen Parteien wirklich politische Parteien sind: 1. Dauerhaftigkeit der Organisation, 2. Sichtbare Strukturen auf allen Ebenen, 3. Bereitschaft zur Teilnahme an der Macht, 4. Suche nach Unterstützung, insbesondere im Rahmen von Wahlen, bei denen um die Unterstützung der Wähler geworben wird. Vgl. hierzu *Tr. Papadopoulou*, Politische Parteien auf europäischer Ebene. Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a), 1999.

[36] *T. Raunio*, Party-Electoral Linkage, in: Johansson/Zervakis (Hrsg.), European Political Parties between Cooperation and Integration, 2002, S. 163 ff., 169: „Erstens wurde die überwiegende Mehrheit der nationalen Parteien vor Beginn des Integrationsprozesses gegründet und basiert daher auf traditionellen sozialen Spaltungen, die in der politikwissenschaftlichen Literatur anerkannt sind (Klasse, Religion, Ethnizität, Zentrum-Peripherie usw.). Da die Dimension Integration/Unabhängigkeit diese Spaltungen, insbesondere die dominante Links-Rechts-Achse, durchschneidet, neigen Parteien dazu, in EU-Fragen eine interne Fragmentierung zu erleben. […] Daher ist es für Parteien wahlpolitisch sicherer, EU-Themen herunterzuspielen und sich auf nationale sozioökonomische Fragen zu konzentrieren. Zweitens scheint es, abgesehen von solchen strategischen Überlegungen, bisher relativ wenig echtes Interesse an europäischen Themen innerhalb der nationalen Parteien zu geben, insbesondere unter den Parteiführern."

[37] Wenn europäische Parteien offensichtlich nicht einfach nach den Kategorien nationaler Parteien bewertet werden können, stellt sich die Frage, worin genau ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen. Es handelt sich um Zusammenschlüsse nationaler oder regionaler Parteien aus mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die dieselben Ausrichtungen und Ziele verfolgen und sich auf der Grundlage einer vereinbarten Satzung und eines von den zuständigen Organen verabschiedeten Programms zur dauerhaften Zusammenarbeit verpflichten, um eine gemeinsame Politik umzusetzen. Im Europäischen Parlament schließen sich ihre Abgeordneten in der Regel zu gemeinsamen Fraktionen zusammen. Sie sind sowohl hinsichtlich ihrer Struktur und Arbeitsweise als auch hinsichtlich ihrer Forderungen und ihres Tätigkeitsbereichs transnational. Ihre Identität, aber auch ihre Handlungen weisen sie als wichtige Akteure des politischen Systems der Union aus, für dessen Gestaltung und

sozialistischen, christdemokratischen und liberalen Parteien, die den europäischen Parteien angeschlossen sind, bekennen sich zwar zu gemeinsamen Programmen oder Kommunikationskampagnen, was sie jedoch nicht daran hindert, während der Wahlkampagnen spezifische Strategien und Diskurse zu verfolgen. Die Fraktionen sind keineswegs einheitlich, da die Abgeordneten nicht alle die gleichen Vorstellungen von Sozialdemokratie, Christdemokratie, Liberalismus, Ökologie oder Laizismus haben.

Es ist oft schwierig, die politischen Positionen der in verschiedenen Mitgliedstaaten gewählten Europaabgeordneten genau zu bestimmen. Wie in den Vereinigten Staaten beeinflusst die Geographie die Position einer Partei auf der Links-Rechts-Achse: Ein Abgeordneter, der in einem nördlichen Land als konservativ gilt, kann Positionen vertreten, die in einem südlichen Land als progressiv angesehen werden. Darüber hinaus kann die Position der Parteien auf dieser Achse je nach Mitgliedstaat variieren. Dies gilt insbesondere für die Liberalen, die je nach Staat links oder rechts von den Christdemokraten stehen, was regelmäßig zu Spannungen hinsichtlich der Position der liberalen Fraktion im Plenarsaal des Europäischen Parlaments geführt hat. Es stellt sich die Frage, ob die Bildung von Koalitionen im Europäischen Parlament in erster Linie auf ideologischen Gemeinsamkeiten zwischen den Fraktionen und weniger auf Nationalitäten beruht, wobei die traditionellen Links-Rechts-Spaltungen zunehmend einer Opposition zwischen pro-europäischen Zentristen und extremen Kräften weichen, während regionale Spaltungen wie Nord-Süd oder Ost-West nur einen untergeordneten Einfluss haben.[38] Weder die nationale Spaltung noch die Spaltung zwischen links und rechts allein können den Entscheidungsprozess der Union und insbesondere die Beratungen des Europäischen Parlaments erklären. Dieser wird von vielfältigen und sich wandelnden Bruchlinien bestimmt, die sich je nach Allianzen und Konflikten zwischen den Akteuren der Institutionen und den Vertretern der Interessengruppen entwickeln.[39] Wechselnde Mehrheiten sind mittlerweile gängige Praxis im Parlament.[40]

Entwicklung sie Verantwortung übernehmen. *Th. Jansen/J. Schönlau*, Der Parteienartikel als Impulsgeber?, in: Mittag (Hrsg.), Politische Parteien und europäische Integration – Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperationen in Europa, 2006, 515.

[38] *A. Kreppel/G. Tsebelis*, Coalition formation in the European parliament, Comparative political studies 1999, 933.

[39] *O. Costa*, Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution, Journal of european integration 2002, 91, 99: „Der parteipolitische Zusammenhalt wird in der Regel nur durch nationale Faktoren gestört. Es kommt häufig vor, dass eine Delegation darum bittet, von den Abstimmungsanweisungen abzuweichen, um ein nationales Interesse zu verteidigen, und dass ihr dies gewährt wird. Wenn entscheidende oder symbolische nationale Interessen auf dem Spiel stehen (die Gemeinsame Agrarpolitik, GAP, Strukturfonds, Frage des Sitzes, Haushalt usw.), können die Kanzleien und nationalen Parteien bei den Europaabgeordneten intervenieren, um deren Unterstützung zu erhalten, entweder auf freiwilliger Basis oder unter Androhung von Sanktionen. In diesem Fall kann der Zusammenhalt der Fraktionen ernsthaft beeinträchtigt werden und es können nationale Spaltungen auftreten, die sich auf ein bestimmtes Thema beziehen oder immer wiederkehren (südliche/nördliche Staaten, Nettozahler/Nettoempfänger, Agrarstaaten/Nicht-Agrarstaaten, kleine/große Staaten usw)."

[40] *A. Voßkuhle*, Opposition im Europäischen Parlament, in: Becker/Hatje/Potacs/Wunderlich (Hrsg.), FS für Jürgen Schwarze, 2014, S. 283 ff., 297: „Dennoch ist beim derzeitigen Stand der Integration festzustellen, dass es auf europäischer Ebene noch keine politische Mehrheit und Minderheit im klassischen Sinne gibt. Die Entscheidungsprozesse sind hauptsächlich durch Konsensfindung oder schwankende Mehrheiten in Verbindung

Die Aufteilung kann nach dem Links-Rechts-Spektrum erfolgen, aber auch nach einer Opposition zwischen zentralen und „kleinen" Fraktionen, zwischen pro-europäischen und euroskeptischen Kräften auf nationaler Ebene oder auch durch punktuelle und atypische Koalitionen[41]. Die vorherrschende Spaltung hängt vom jeweiligen Themenbereich ab, sodass sich die Koalitionen je nach Thema unterscheiden.[42] Bei institutionellen Fragen überwiegt die Spaltung zwischen Integrationisten und Souveränisten, während bei wirtschaftlichen Fragen die Spaltung zwischen links und rechts oder zwischen Liberalen und Dirigisten vorherrscht. Es ist jedoch zu betonen, dass die überwiegende Mehrheit der Abstimmungen in der Praxis von einer breiten Koalition angenommen wird, die mindestens die beiden wichtigsten traditionellen Fraktionen, die EVP und die S&D, umfasst, selbst wenn es keine stabile Koalition gibt und die Mehrheiten je nach Problematik, Gesetzgebungsverfahren und politischen Kontext variieren .[43]

Eine der wichtigsten Folgen des Wahlergebnisses vom Juni 2024 ist die Möglichkeit, parlamentarische Mehrheiten ohne die Mitte und die Linke zu bilden, d. h. Mehrheiten, die rechts der EVP liegen. Diese zahlenmäßige Entwicklung beruht auf dem Vormarsch der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR), die nun 10,3 % der Sitze hält (vorher 9,3 %), sowie auf dem Aufstieg der Fraktion Patriots for Europe (PFE), die mit 11,6 % der Sitze zur drittgrößten Fraktion geworden ist (vorher 8,8 % für ihren Vorgänger „Identität & Demokratie"). Es sei daran erinnert, dass im Europäischen Parlament noch nie eine Fraktion allein die absolute Mehrheit erreicht hat. Bis 2019 erreichten die Konservativen der EVP und die Sozialdemokraten der S&D gemeinsam diese Mehrheit, ohne andere Fraktionen einbinden zu müssen, und begnügten sich oft damit, untereinander zu verhandeln, um Texte zu verabschieden. Seit den Europawahlen 2019 und noch mehr nach denen von 2024 hat sich hat sich das Plenum fragmentiert, so dass für die Verabschiedung von Gesetzen die Zustimmung von mindestens drei

mit Ad-hoc-Oppositionen gekennzeichnet. Das europäische institutionelle System hat bisher keinen wirklich sichtbaren Wettbewerb zwischen den europäischen Parteien um die besten Ideen hervorgebracht, auf den sich die Bürger der Union beziehen könnten. Da es kein klares System von Regierung und Opposition gibt, wissen die Bürger der Union oft nicht, wen sie wählen sollen, um auf europäischer Ebene Entscheidungen in die eine oder andere Richtung zu beeinflussen."

[41] Die Berücksichtigung der nationalen Identität der Parlamentarier würde durch den Intergouvernementalismus als Erklärungstheorie für den Integrationsprozess, die Ende der 1960er Jahre aufkam, bevorzugt. Diese Theorie wird Stanley Hoffmann zugeschrieben, der behauptet, dass der Nationalstaat in Westeuropa entgegen der Auffassung der Föderalisten oder Neofunktionalisten nicht „überholt" sei, sondern sich im Gegenteil als „widerstandsfähig" und beständig erweise. Die Gemeinschaften stützen sich im Wesentlichen auf Staaten, die aufgrund ihrer demokratischen Legitimität weiterhin die Spielregeln diktieren. Das europäische Aufbauwerk ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Staaten, die nationale Interessen vertreten, und nicht das Ergebnis eines Zerfalls des Staates. Supranationale Institutionen üben ihre Befugnisse nur auf der Grundlage einer von den Staaten gewährten Delegation aus. *S. Hoffmann*, Obstinate or Obsolete? The fate of the nation-State and the case of Western Europe, Daedalus 1966, 862.

[42] John Peterson und Bomberg haben einen Unterschied zwischen „historischen" Entscheidungen, die zwischenstaatlichen Verhandlungen unterliegen, und „täglichen" Entscheidungen, die den Einfluss europäischer Institutionen und privater Akteure widerspiegeln, gemacht, *J. Peterson/E. Bomberg*, Decision-making in the European Union, 1999, S. 352.

[43] *N. Brack/O. Costa/A. Marié*, Dealing with Fragmentation, the new political equilibrium and coalition dynamics in the European parliament during the 9th legislature, in: Van Hecke/Costa (Hrsg.), The EU political system after 2019 European elections, 2023, S. 121.

Fraktionen erforderlich ist, meist der EVP, der S&D und den Liberalen von Renew. Die Stärkung der Rolle der PFE-Fraktion im Europäischen Parlament dürfte die zentrale Rolle der konservativen Fraktion festigen, die sich sogar zu einer Schlüsselfraktion entwickeln könnte, wenn sie Mehrheiten mit dem rechten Flügel bilden will und dies auch tut.

Der Wahlkampf zwischen den rechten und rechtsextremen Parteien ist ein Faktor, der deren Vereinigung behindern könnte, auch wenn er gleichzeitig ihre ideologische Annäherung begünstigen kann.[44] Dieser parteipolitische Wettbewerb kann traditionelle Parteien wie die EVP dazu veranlassen, Orientierungen und Positionen zu übernehmen, die von extremeren Parteien formuliert wurden, deren Vormarsch sie einzudämmen versuchen.

Die Frage nach dem Status der Parteien und Fraktionen im Europäischen Parlament führt zu der Feststellung, dass es unmöglich ist, klare Trennlinien zu ziehen. Diese dem Parlament innewohnende Fragmentierung spiegelt sich auch in seinen Beziehungen zu den anderen Institutionen und in der Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse wider.

II. Berücksichtigung der Fragmentierung in der Arbeitsweise des Parlaments

Obwohl die Fragmentierung dem Parlament innewohnt, beeinträchtigt sie nicht das reibungslose Funktionieren der Rechtsordnung der EU. Dies liegt daran, dass die Vielfalt der politischen Parteien einerseits die institutionelle Rolle des Parlaments nicht beeinträchtigt und andererseits kein Hindernis für den reibungslosen Ablauf des Gesetzgebungsprozesses der Union darstellt.

Bevor wir uns mit der institutionellen Rolle des Parlaments befassen, sei daran erinnert, dass die Europäische Union durch eine Struktur miteinander verflochtener Zuständigkeiten gekennzeichnet ist. Diese Struktur führt zu einem gesteigerten Bedarf an intensiver Zusammenarbeit zwischen den Exekutivorganen und zu einer konsensorientierten Entscheidungsfindung. Dieses System wird daher oft als Exekutivföderalismus bezeichnet.[45] Es lässt sich kurz anhand seiner drei Hauptmerkmale erklären: die miteinander verflochtenen Zuständigkeiten, der Rat als föderale Kammer und die konsensuelle Form der Entscheidungsfindung.[46]

---

[44] *Y. Bertoncini*, L'union des droits au Parlement européen, coagulations décisionnelles ou convergence politique ?, Confrontations Europe, 23.01.2025, <https://confrontations.org/lunion-des-droites-au-parlement-europeen-coagulations-decisionnelles-ou-convergence-politique/ (zuletzt abgerufen am 01.12.2025).

[45] *Ph. Dann*, European parliament and executive federalism: approaching a parliament in a semi-parliamentary democracy, Eur. Law J. 2003, 549 (550).

[46] Laut Dann (Fn. 45) bildet der Exekutivföderalismus einen kohärenten institutionellen Rahmen mit drei charakteristischen Elementen: Er stützt sich auf eine Struktur miteinander verflochtener Zuständigkeiten zwischen den föderalen Ebenen, aus der er seine Dynamik und institutionelle Kraft für die exekutive

Die Fragmentierung des Parlaments muss im Lichte seiner Zuständigkeiten bewertet werden. Das Hauptmerkmal des politischen Systems der Union ist seine fortschreitende Parlamentarisierung, d. h. die Übertragung eines staatlichen Modells (jenes der repräsentativen Demokratie und des parlamentarischen Systems) von den Mitgliedstaaten auf die Union.[47] Als Reaktion auf die Kritik am Demokratiedefizit haben die Staaten versucht, das Modell des parlamentarischen Systems *mutatis mutandis* zu reproduzieren.[48]

Die Parlamentarisierung des Systems der Union hängt mit der Ausweitung der Befugnisse des Parlaments vor allem in den Bereichen Haushalt und Gesetzgebung zusammen. Es ist allgemein bekannt, dass ein parlamentarisches System nicht die Dominanz der Legislative über die Exekutive bedeutet, sondern vielmehr ein gewisses Gleichgewicht zwischen den Gewalten. Im Rahmen der europäischen Integration wurde dieses Gleichgewicht erreicht, als das Parlament, ursprünglich das schwächste Glied im institutionellen Dreieck, zu einer Institution mit wichtigen Befugnissen wurde. Diese Stärkung wurde durch die 1976 getroffene Entscheidung ermöglicht, die Europaabgeordneten in allgemeiner Direktwahl zu wählen. Dennoch erweist sich die Übertragung der Mechanismen des parlamentarischen Systems auf die Europäische Union als illusorisch. Darüber hinaus kann das Fehlen des Rechts der Kommission, das Europäische Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen, als erhebliche Verzerrung im Verhältnis zwischen „Exekutive" und „Legislative" angesehen werden.

Die Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments ist Teil eines institutionellen Wandels, der keineswegs selbstverständlich war. Es hat sich zu einer Institution entwickelt, die ihre Legitimität aus den europäischen Völkern bezieht, was normalerweise die Einführung des zentralen Mechanismus parlamentarischer Systeme ermöglicht hätte, nämlich die politische Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament. Das Prinzip der politischen Verantwortung spiegelt sich in der doppelten Ernennung der Kommission und ihres Präsidenten wider. Diese Befugnisse wurden seit langem von den Parlamentariern gefordert und nach und nach von den Mitgliedstaaten akzeptiert.[49] Die

Zusammenarbeit im Rat als föderaler Kammer und institutionellem Kern bezieht, er beherbergt die notwendigen Kooperationsprozesse und drittens er basiert auf einer konsensorientierten Methode, die die Vereinbarkeit unterschiedlicher Interessen erleichtert. Das System des exekutiven Föderalismus ist in einer Struktur miteinander verflochtener Zuständigkeiten verankert. Das bedeutet, dass die Ausarbeitung von Gesetzen auf supranationaler Ebene erfolgt, ihre Umsetzung jedoch auf nationaler Ebene.

[47] S. dazu ausführlich *S. Hix/A. Noury/G. Roland*, Democratic politics in the European parliament, 2007, S. 260.

[48] Gleichzeitig verschärft sich das Demokratiedefizit der Europäischen Union. Die Beteiligung des Volkes an den Wahlen und an der parlamentarischen Kontrolle der politischen Entscheidungen in der Union durch gewählte Vertreter ist bislang so gut wie nicht vorhanden. Die Rechte des Parlaments sind offensichtlich zu schwach, um den Anforderungen des demokratischen Prinzips und der Idee einer parlamentarischen Kontrolle der Gesetzgebung und der Verwaltung wirklich gerecht zu werden. Zugegebenermaßen ist das Ziel dieser Kritik nicht immer ganz klar. Die Folge könnte eine Forderung nach einer verstärkten Parlamentarisierung der Union sein. Allerdings ist eine echte Parlamentarisierung der Europäischen Union nach dem insbesondere in Deutschland oft zu hörenden Einwand weder wünschenswert noch überhaupt denkbar. Vgl. *S. Oeter*, Souveränität und Demokratie als Probleme in der ‚Verfassungsentwicklung' der Europäischen Union, ZaöRV 1995, 659; *P. Ipsen*, Die europäische Integration in der deutschen Staatsrechtslehre, in: FS für Bodo Börner, 1992, 163.

[49] Das Recht des Europäischen Parlaments, die Kommission zu kontrollieren, gehört seit der Gründung der EGKS zu den Grundprinzipien des politischen Systems der EU. Die ursprüngliche Formulierung der parlamentarischen

Parlamentarier verlangen heute die individuelle Anhörung der künftigen Kommissare durch die parlamentarischen Ausschüsse, eine Praxis, die sich an den Anhörungen orientiert, die der US-Senat zur Kontrolle der Ernennungen durch den Präsidenten durchführt. Die Anhörung der Kommissare ist eine fest etablierte Praxis, die zwar nicht in den Verträgen verankert ist, aber in Artikel 125 der Geschäftsordnung des Parlaments vorgesehen ist.[50] Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon[51] wird der Präsident der Europäischen Kommission von den Staats- und Regierungschefs unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen vorgeschlagen.[52] Dieses System ermöglicht es den Wählern, nicht nur die Mitglieder des Europäischen Parlaments zu bestimmen, sondern indirekt auch den Präsidenten der Kommission zu wählen.[53] Es ist sehr wahrscheinlich, dass die politische Ausrichtung des Präsidenten mit der der Mehrheitsfraktion im Parlament übereinstimmt, was vor Lissabon nicht der Fall war, als die Staaten die vollständige Kontrolle über die Ernennung hatten. Die durch den Vertrag von Lissabon eingeführte neue Bestimmung

Verantwortung im EGKS-Vertrag spiegelte das Bestreben wider, den europäischen Institutionen eine ausreichende Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten zu verschaffen. Die Aufgaben der Hohen Behörde ähnelten denen einer politischen Exekutive, waren jedoch auf einen begrenzten Bereich beschränkt. Die Hohe Behörde sollte von der Parlamentarischen Versammlung durch ein Verfahren kontrolliert werden, das noch immer mit der Genehmigung des Jahresberichts der Versammlung verbunden war. Vgl. *T. Tülikainen*, The Concepts of parliamentarism in the EU's Political system, approaching the choice between two models, Finish Institute of International Affairs, Working Paper (April 2019).

[50] Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Vorphase des Ernennungsprozesses ist *quasi* gleich null, und in der Praxis kann die Kommission im Gegensatz zu den Regierungen sicherlich nicht als ein Ableger der Europäischen Versammlung betrachtet werden. Sie ähnelt eher den ursprünglichen Kabinetten, die ein Ableger des Staatsoberhauptes waren. Genau aus diesem Grund haben die Europaabgeordneten das Verfahren der Einzelanhörungen eingeführt, in der Hoffnung, Einfluss auf diesen Prozess nehmen zu können, von dem sie formell ausgeschlossen sind. Vgl. *P. Magnette*, Appointing and censuring the European commission: the adaptation of parliamentary institutions to the Community context, European law journal 2001, 292; *G. Rugge*, Trilogues: the democratic secret of European legislation, 2025, S. 45: „ In the absence of a stronger political link between the Parliament and the Commission, the former frequently works as proving the Commission a counterweight rather than a supporter of the latter. The hearings that the Parliament carries out prior to approving the Commission are a case in point. During those hearings, MEPs from the entire political spectrum "grill" the candidate commissioners with long and wearing Qand A sessions, thereby confirming the absence of a majority (within the EP) which perceives itself as a loyal parliamentary base of the Commission."

[51] Art. 17 Abs. 7 EUV.

[52] Empfehlung der Kommission vom 12.03.2013 für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament, L 79/29, (2013/142/EU) Abs. 29: „Politische Parteien auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sollten im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament den von ihnen unterstützten Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Programm dieses Kandidaten bekannt geben." Die Europaabgeordneten begrüßten „das von Erfolg gekrönte neue Verfahren, mit dem die europäischen Parteien ihre Spitzenkandidaten für das Amt des vom Europäischen Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählten Präsidenten der europäischen Exekutive bewerben, ist jedoch der Auffassung, dass die Kandidaten bei der nächsten Wahl die Möglichkeit haben sollten, als offizielle Kandidaten in allen Mitgliedstaaten anzutreten", Entschließung vom 16.02.2017 zu den möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der EU, Rn. 49, Abl. 252/201, 18.07.2018.

[53] *Blanc* [25], S. 150: „Nach einer informellen Sitzung der 27 Staats- und Regierungschefs am 23. Februar 2018 erklärte dessen Präsident Donald Tusk, dass dieser „Prozess keinen automatischen Charakter hat. Der Vertrag ist in dieser Hinsicht sehr klar: Es ist Aufgabe des Europäischen Rates, den Kandidaten in völliger Unabhängigkeit zu benennen, unter Berücksichtigung der Europawahlen und nach Durchführung geeigneter Konsultationen." Diese Aussage steht im Gegensatz zur Verbreitung des Systems der „Spitzenkandidaten", dass die Europawahlen und die Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission enger miteinander verknüpft.

könnte als Mechanismus zur politischen Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament verstanden werden.[54]

Diese Vorrechte ändern jedoch nicht das Gesamtbild der vermeintlichen Parlamentarisierung des Unionssystems. Dies hätte geschehen können, wenn die Befugnisse zur Ernennung und zum Misstrauensvotum gestärkt worden wären. Derzeit ist der Einfluss des Parlaments auf die Ernennung der Kommissare allerdings nach wie vor begrenzt. Das Misstrauensvotum wird weiterhin als unangemessenes Vorrecht angesehen, da das Parlament und die Kommission eher in einer Beziehung „der Zusammenarbeit und Partnerschaft als des Misstrauens und der Opposition" stehen.[55] Und die Befugnis des Parlaments wird dadurch geschwächt, dass die Kommission nicht vollständig die Regierung der EU ist.[56] Sie ist es teilweise, da sie kollegial organisiert ist, das Gesetzgebungsprogramm der EU festlegt und die „Gesetzestexte" ausarbeiten lässt, bevor sie diese dem Parlament und dem Rat vorlegt und verteidigt. Der Regierungscharakter der Kommission wird jedoch durch das Verfahren zur Ernennung der Kommissare relativiert, da diese einzeln von den Mitgliedstaaten und nicht vom Präsidenten der Kommission vorgeschlagen werden. Darüber hinaus haben die europäischen Verträge zu keinem Zeitpunkt vorgesehen, dass der Initiator eines Misstrauensantrags selbst von einem Auflösungsmechanismus betroffen ist, der von der Kommission ausgeübt werden kann. Dies ist ein Beweis für die Unvereinbarkeit jeglicher Vorstellung, das EU-System mit einem parlamentarischen System im Sinne des Verfassungsrechts gleichzusetzen. Diese Gegenseitigkeit zwischen der Möglichkeit der Misstrauensabstimmung und dem Recht auf Auflösung wurde nie in Betracht gezogen. Man kann sagen, dass „das Gespenst des Stato-Morphismus die Einführung eines Auflösungsrechts auf Unionsebene auf lange Sicht verhindert."[57]

Unter Berücksichtigung der institutionellen Besonderheiten des Europäischen Parlaments und seiner Beziehungen zu den anderen Organen der EU muss geprüft werden, ob die politische Fragmentierung in seinem Inneren seine Funktionsweise lähmen könnte. Angesichts der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments würde selbst eine fragmentierte politische Landschaft die Funktionsweise des Systems nicht systematisch behindern.

---

[54] Art. 17 Abs. 8 AEUV ist eindeutig: „Die Kommission als Kollegium ist gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortlich. Das Europäische Parlament kann gemäß Artikel 234 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU einen Misstrauensantrag gegen die Kommission stellen."

[55] *Blanc* (Fn. 25), S. 172.

[56] „Der Misstrauensantrag ist unvereinbar mit der schwachen parteipolitischen Transnationalisierung innerhalb des Europäischen Parlaments, das es nicht geschafft hat, sich über die vielfältigen Spaltungen hinwegzusetzen", *C. Lequesne, P. Rivaud,* Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ?, Revue française de science politique 2001, 867 (869 f.).

[57] *Blanc* (Fn. 25), S. 167. Der Autor ist der Ansicht, dass die Gewährung eines Auflösungsrechts an die Kommission „zu ihrer Politisierung beitragen und ihre institutionelle Position stärken würde, während seit der Gründung des Europäischen Rates, der im Laufe der Zeit zur eigentlichen Regierung der Union geworden ist, eine ebenso alte wie unaufhaltsame gegenläufige Tendenz zu beobachten ist".

Angesichts der Rolle des Parlaments muss der Status der Parteien überdacht werden. Die politische Partei, wie wir sie heute verstehen, d. h. ein strukturierter Zusammenschluss, der politische Ziele durch die Übernahme der Staatsmacht erreichen will, ist ein Produkt der modernen repräsentativen Verfassung. Die politische Partei setzt ein Parlament als Schlachtfeld und das parlamentarische Wahlrecht als Instrument des Kampfes voraus.[58] Parteien sind in parlamentarischen Systemen in der Regel kohäsiver als in präsidentiellen Systemen. In parlamentarischen Systemen, in denen die Exekutive mit der parlamentarischen Mehrheit verschmolzen ist, hängt das Überleben der Exekutive ständig von der Unterstützung der Mehrheit ab, da ein Misstrauensantrag jederzeit zum Sturz der Regierung führen kann. Dies schafft starke Anreize für Zusammenhalt, da die Regierungsparteien, die mit der Ausübung der Exekutivgewalt verbundenen Privilegien nicht verlieren wollen. Die Aussichten auf eine Wiederwahl der Abgeordneten der Regierungsparteien hängen ebenfalls eng mit der Leistung ihrer Mitglieder in der Regierung zusammen. Da die Europäische Union nicht auf einem klassischen parlamentarischen System basiert, das um eine Regierungsmehrheit herum strukturiert ist, bilden die nationalen und europäischen Parteien, die in der Kommission und im Rat vertreten sind, je nach den zu behandelnden Themen variable Koalitionen im Europäischen Parlament. Die Variabilität dieser Koalitionen neutralisiert die hypothetischen Risiken einer politischen Fragmentierung.[59]

Der fragmentierte Charakter des Parlaments spiegelt sich auch in seiner Rolle im Gesetzgebungsprozess wider. Die Union verfügt heute über einen Gesetzgeber, der im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Rechtsakte erlassen kann.[60] Es sei daran erinnert, dass der EGKS-Vertrag von 1951 und später der EWG-Vertrag von 1957 die Verabschiedung allgemeiner und abstrakter Normen ermöglichten, die inhaltlich mit Gesetzen vergleichbar sind, ohne ihnen jedoch formal den Status eines Gesetzes zu verleihen: Diese Normen haben die Form von Verordnungen und Richtlinien. In den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten werden diese Instrumente jedoch im Allgemeinen als Akte der Exekutive angesehen und genießen nicht die spezifische Legitimität, die mit einem Gesetz verbunden ist. In den geltenden Verträgen werden diese Rechtsakte nicht als „Gesetze" bezeichnet, sondern es werden die Begriffe Verordnung und Richtlinie beibehalten. Diese terminologische Entscheidung zeugt von der Unvollständigkeit des Prozesses der demokratischen Umgestaltung der Struktur der Union. Die Entwicklung des Europäischen Parlaments zu einem funktionalen Parlament hat die Art und Weise beeinflusst, wie sich der Parlamentarismus in Form von Beratungen und

[58] *Triepel* (Fn. 31), S. 203.

[59] S. dazu ausführlich *N. Petersen*, La fragmentation politique au Parlement européen : vice ou vertu ?, Revue générale de droit 2026, in diesem Heft.

[60] Es dauerte vierzig Jahre, bis der Gesetzgeber der Verträge 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam das Konzept des Gesetzgebers einführte, allerdings nur sehr nebensächlich und ironischerweise in Bezug auf die normative Rolle des Exekutivrats. Im Jahr 2004 markiert der Entwurf des Verfassungsvertrags jedoch einen großen Schritt nach vorne: Gemäß diesem Vertrag muss ein Gesetzgeber auf Unionsebene im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens Unionsgesetze verabschieden. Der Gesetzgeber des Vertrags von Lissabon geht einen bescheidenen Kompromiss mit den Skeptikern ein, was dennoch einen bedeutenden Fortschritt darstellt.

Debatten äußert.[61] Da die Hauptvorbereitung der Position des Europäischen Parlaments zu Gesetzgebungsfragen im Wesentlichen in den Ausschüssen erfolgt – Foren, in denen sich die verschiedenen politischen Strömungen durch die Arbeit der Berichterstatter und Schattenberichterstatter begegnen und auseinandersetzen –, hat die Plenarsitzung als zentraler Ort der Beratung zunehmend an Bedeutung verloren. Es handelt sich um eine die interne Funktionsweise des Europäischen Parlaments prägende Segmentierung, die der Realität der politischen Fragmentierung Rechnung trägt. Der größte Teil der legislativen Arbeit findet in den parlamentarischen Ausschüssen statt, die oft als „Maschinenraum" des Europäischen Parlaments bezeichnet werden.[62] Selbst der regelmäßige Austausch zwischen dem Parlament und der Exekutive sowie die Verpflichtung der Exekutive, das Parlament zu informieren und zu überzeugen, erfolgen zunehmend über die Ausschüsse, die durch die Tätigkeit ihrer Vorsitzenden und Berichterstatter eine entscheidende Rolle im Parlament spielen.

Darüber hinaus verlangt die Gesetzgebung der Union eine Vermittlung zwischen den Institutionen.[63] Die dem Europäischen Parlament inhärente Fragmentierung bedingt die Zusammenarbeit verschiedener Organe. Der Ort, an dem unterschiedliche Interessen, Präferenzen und Standpunkte miteinander in Einklang gebracht werden, um einen allgemeinen europäischen Willen zu schaffen, ist der Vermittlungsausschuss.[64] Dieser setzt

---

[61] *M. Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, 1929, S. 467: „Bei der Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben geht das Parlament immer nach dem gleichen Willensprozess vor, nämlich der Beratung."

[62] *F. Häge, N. Ringe*, Rapporteur-shadow rapporteur networks in the European Parliament: The strength of small numbers, European Journal of Political Research 2019, 209.

[63] Die ordentliche Gesetzgebung der Union ist komplex. Ein Gesetzgebungsakt erfordert die gemeinsame Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission (Art. 289 Abs. 1 AEUV). Gemäß dem Vertrag von Lissabon wird in Art. 14 Abs. 1 EUV erstmals festgelegt, dass das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat die Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse ausübt. Der Gerichtshof sieht in dem Konsultationsverfahren, in dessen Rahmen das Europäische Parlament eine rein beratende Stellungnahme abgibt, „das Mittel, das es dem Parlament ermöglicht, sich wirksam am Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft zu beteiligen. Diese Befugnis ist ein wesentliches Element des im Vertrag angestrebten institutionellen Gleichgewichts. Sie spiegelt, wenn auch in begrenztem Umfang, auf Gemeinschaftsebene einen grundlegenden demokratischen Grundsatz wider, wonach die Völker über eine repräsentative Versammlung an der Ausübung der Macht beteiligt sind", EuGH, Urt. v. 20.10.1980 – Rs. 138/79 (SA Roquette Frères/Rat der Europäischen Gemeinschaften), Rn. 33. Der Gerichtshof ging nicht so weit, auf die Existenz eines einzigen europäischen Volkes hinzuweisen. Er ist der Ansicht, dass „der Begriff „Volk", der nicht definiert wird, in den verschiedenen Mitgliedstaaten und Sprachen der Union unterschiedliche Bedeutungen haben kann."; EuGH, Urt. v. 12.09.2006 – Rs. C-300/04 (M. G. Evan und O.B. Sevinger/College van burgemeester), Rn. 44-45. In einem Kommentar zu dieser Entscheidung stellt *Rugge* (Fn. 50) fest, dass „[m]ore than 40 years have passed since the Court delivered that judgment and the Parliament has evolved from a harmless consultative assembly into a full-blown legislative chamber, which participates on an equal footing with the Council in the adoption of more than 80 percent of European legislation, bearing witness to an emerging general legislative function at supranational level. However, despite its growing influence in legislative matters and its transformation into a genuine political powerhouse, the EP presents some peculiarities that distinguish it from many national counterparts, especially from those embedded in a system of parliamentary government", S. 44.

[64] *Dann* (Fn. 45) hebt zwei unterschiedliche Modelle von Parlamenten hervor, die einer Analyse wert sind, nämlich die „debating parliaments" und die „working parliaments". Dieser Gedanke geht auf Max Webers Unterscheidung zwischen dem Redeparlament und dem Arbeitsparlament zurück. *M. Weber*, Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland, 1917, in: Gesammelte Politische Schriften, 1988, S. 126. Das debattierende Parlament wird in Kontinentaleuropa oft als das ideale Parlament angesehen: Es konzentriert sich auf seine Plenarsitzung, die als nationales Forum dient und ihre Bedeutung daraus bezieht, dass sie die unterschiedlichen Meinungen der

sich aus den Mitgliedern des Rates sowie einer bedeutenden Anzahl von Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen und hat die Aufgabe, innerhalb von sechs Wochen nach seiner Einberufung eine Einigung zu erzielen, mit qualifizierter Mehrheit des Rates und der Mehrheit der Mitglieder, die das Europäische Parlament vertreten. Angesichts der 190 Parteien im Europäischen Parlament und des Fehlens europäischer Parteien, die in der Lage wären, die politischen Positionen in den Institutionen zu beeinflussen, hat die europäische Verhandlungsdemokratie einen besonderen Weg in Form von Trilogen entwickelt. Die Triloge können als ein Mechanismus angesehen werden, der es dem Parlament, dem Rat und der Kommission ermöglicht, die Schwächen des Systems heterogener europäischer politischer Parteien und der fragmentierten politischen Landschaft auszugleichen. Während in den nationalen parlamentarischen Demokratien der Gesetzgebungsprozess hauptsächlich auf Verhandlungen zwischen den Parteien auf der Grundlage ihrer politischen Ausrichtung beruht, finden diese Dynamiken auf Ebene der Europäischen Union im Rahmen der Triloge ihre Entsprechung. Formelle Entscheidungen sind oft das Ergebnis politischer Kompromisse, die im Vorfeld ausgearbeitet wurden. Da es kein echtes europäisches Parteiensystem gibt, das eine gemeinsame politische Linie

Gesellschaft innerhalb des Parlaments widerspiegelt. Diese Art von Parlament findet sich vor allem in parlamentarischen Systemen, in denen die Mehrheitspartei im Parlament die Regierung bildet. Die politische Opposition nutzt die Plenarsitzung, um Regierungsmaßnahmen anzugreifen und eigene Vorschläge vorzulegen. Das britische Unterhaus ist das Paradebeispiel dafür. Das funktionale oder operative Parlament bezieht seinen Charakter und seine Macht aus der Tatsache, dass es von der Regierung relativ unabhängig ist und als Gegengewicht zu dieser fungiert. Es handelt sich nicht um eine Verschmelzung der Mehrheitspartei mit der Regierung, sondern der institutionelle Kampf zwischen der Legislative und der Exekutive, der das System und damit die Legislative charakterisiert. Stärkere und spezialisierte Ausschüsse sind eher als die Tribüne der Hauptschauplatz funktionsfähiger Parlamente. Diese Ausschüsse erwerben das erforderliche Fachwissen und die Macht, um die Bürokratie zu kontrollieren, und haben einen starken Einfluss auf die Ausarbeitung von Gesetzen. Funktionsfähige Ausschüsse stehen im Mittelpunkt des parlamentarischen Lebens: Der US-Kongress ist das klassische Beispiel für diese Art von Parlament. *Dann* ist der Ansicht, dass es offenbar viele Ähnlichkeiten zwischen dem EP und dem Modell des funktionalen Parlaments gibt. Dennoch ist zu erwähnen, dass einige seiner Merkmale für das EP völlig einzigartig sind. Als funktionales Parlament betrachtet, ist es von der Exekutive getrennt und nicht in die parlamentarische Logik der Unterstützung einer Regierung eingebunden. Im Gegenteil genießt es Autonomie in Bezug auf die Kontrolle und die Ausarbeitung von Gesetzen, was charakteristische Merkmale eines funktionalen Parlaments sind. Es ist ein heikler Partner, dessen Ausschüsse den zentralen Ort der parlamentarischen Arbeit und Einflussnahme darstellen. Die Ausschüsse bieten das, was das System der Gewaltenteilung und die Heterogenität der Institutionen erfordern, nämlich einen Ort der Verhandlung zwischen den Fraktionen und mit den anderen Institutionen. Da es sich selbst um ein heterogenes Organ handelt, funktioniert dieses Parlament nicht nach einer Mehrheitslogik, sondern ist gut gerüstet, um sich in den allgemeinen Konsens der interinstitutionellen Verfahren des exekutiven Föderalismus einzufügen. „Studien zur parlamentarischen Demokratie in der EU stoßen auf ein terminologisches Problem. Betrachtet man, wie politische Systeme in vergleichenden Studien charakterisiert werden, so dient in der Regel das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative als zentrales Unterscheidungskriterium. Wendet man dieses Kriterium auf die EU an, so stellt man fest, dass sie weder einen direkt gewählten Präsidenten noch eine vom Parlament gewählte Exekutive hat. Die EU scheint also ein undefiniertes *tertium* zu sein. Bei genauerer Betrachtung entdecken wir jedoch ihr charakteristisches Merkmal: die negative Ernennungsbefugnis des EP als Begriff „parlamentarisches System" wird oft fälschlicherweise als Bezeichnung für ein parlamentarisches System im Sinne der Vereinigten Staaten oder der kontinentalen Demokratien interpretiert. Die EU ist jedoch sicherlich kein parlamentarisches System im üblichen Sinne. Aber sie ist auch kein präsidentielles System. Was ist also dieses System, das auf föderalen und damit konsensualen Grundlagen basiert, aber über eine starke Legislative verfügt, die zwar nicht dominierend ist, aber dennoch das System prägt? Ich schlage vor, es als „halbparlamentarische Demokratie" zu bezeichnen", *Dann* (Fn. 45), S. 573. Für einen ähnlichen Ansatz s. *Magnette* (Fn. 50).

strukturieren könnte, spielen die Triloge eine zentrale Rolle, indem sie das Parlament, den Rat und die Kommission zueinander bringen und die Suche nach Kompromissen zwischen Institutionen erleichtern. Sie sind ein Mittel gegen die institutionelle Zersplitterung der Union.

Die Triloge zeichnen sich durch ein kleineres Format aus als das des Vermittlungsausschusses. Auf Seiten des Rates nimmt der Vorsitz, unterstützt vom Generalsekretariat, teil, während auf Seiten des Europäischen Parlaments der Berichterstatter sowie die Schattenberichterstatter der anderen Fraktionen teilnehmen. Die Kommission ist ebenfalls durch ihre Verwaltungsdirektion vertreten. In der Regel nehmen an diesen Sitzungen weniger als 30 Personen teil. Diese begrenzte Teilnehmerzahl ist von entscheidender Bedeutung, da sie einen direkten Dialog und substanzielle Verhandlungen ermöglicht. Dies unterscheidet den Trilog vom viel größeren Vermittlungsausschuss, der oft mehr als doppelt so viele Teilnehmer hat und später im Gesetzgebungsverfahren zum Einsatz kommt, wenn die Positionen oft bereits feststehen.[65]

Der Trilog ist kein Entscheidungsgremium und verfügt daher über keine formelle Entscheidungsbefugnis. Er ermöglicht es den Teilnehmern jedoch, einen Konsens zu erzielen, was insofern von besonderer Bedeutung ist, als die Fortsetzung des Verfahrens meist nur noch eine Formalität ist. Der vereinbarte Gesetzentwurf wird anschließend dem Rat und dem Parlament vorgelegt, die ihn fast ausnahmslos als Ausdruck des gemeinsamen europäischen Willens ohne weitere Debatte verabschieden. Ursprünglich verliehen die Triloge den Berichterstattern, die oft bilateral mit dem Rat und der Kommission verhandelten, große Macht. Ihre Unabhängigkeit wurde mit der Institutionalisierung eines Verhandlungsteams, bestehend aus dem Berichterstatter, den Schattenberichterstattern jeder Fraktion und dem Präsidenten der Kommission, schrittweise eingeschränkt.[66] Institutionalisierte Mechanismen zur Aushandlung von Kompromissen, wie z. B. Triloge, können im Vergleich zu politischen Systemen, die hauptsächlich nach parteipolitischen Gesichtspunkten strukturiert sind, ein nicht unerhebliches Maß an Stabilität und Vorhersehbarkeit in den politischen Prozess bringen.[67]

Die Vertreter des Europäischen Parlaments versuchen unabhängig von ihren individuellen politischen Ausrichtungen, als geschlossener Block aufzutreten. Wenn es innerhalb des Verhandlungsteams zu Meinungsverschiedenheiten kommt, ziehen sie es in der Regel vor, die Gespräche zu unterbrechen, um einen Kompromiss zu finden, anstatt offen mit den

---

[65] *Blanc* (Fn. 25), S. 192: „Tatsächlich beschleunigen diese „Triloge" den Gesetzgebungsprozess erheblich. In dieser Hinsicht bestätigt die Praxis der letzten Legislaturperiode (2014-2019) auf spektakuläre Weise einen seit dem Vertrag von Amsterdam bestehenden Trend, da 89 Prozent der Texte in erster Lesung verabschiedet wurden. Gleichzeitig beträgt die durchschnittliche Gesamtdauer aller ordentlichen Gesetzgebungsverfahren weniger als 20 Monate, zwischen 18 und 19 Monaten von der Annahme des Vorschlags durch die Kommission bis zur Unterzeichnung der Rechtsakte durch die Mitgesetzgeber."

[66] *A. R. Servent, O. Costa*, The European parliament: powerful but fragmented, in: Hodson/Saurugger/Peterson (Hrsg.), The institutions of the European Union, 2021, S. 128; *A. R. Servent/A. Panning,* Eurosceptics in trilogue settings: interest formation and contestation in the European parliament, West european politics 2019, 755.

[67] *Rugge* (Fn. 50), S. 192.

anderen Institutionen der Europäischen Union in Konflikt zu treten. Daher hat das Parlament eine Doppelstrategie entwickelt, die darauf basiert, nach außen Einheit und zentralisierte Autorität zu demonstrieren, während intern eine eher dezentrale Organisation beibehalten wird. Seine Vielfalt, ja sogar seine interne Fragmentierung, die insbesondere auf ein auf proportionaler Vertretung beruhendes Wahlsystem zurückzuführen ist, wurde stets durch den übergeordneten Faktor der Einheit ausgeglichen: den Willen, gegenüber dem Rat und der Kommission entschlossen und konsequent aufzutreten.[68] Es besteht daher zunehmend Einigkeit darüber, dass das Verhandlungsteam das gesamte Parlament vertreten muss; das bedeutet, dass der Berichterstatter, der Vorsitzende und die Schattenberichterstatter das erteilte Mandat akzeptieren müssen, auch wenn es mit ihrer persönlichen Meinung oder der ihrer jeweiligen Fraktionen in Konflikt stehen kann. Dies kann als Ausdruck eines rationalen Institutionalismus interpretiert werden.[69] Nach diesem Ansatz handeln die europäischen Institutionen so, dass sie ihre eigenen Interessen vertreten, und spielen eine Schlüsselrolle bei der Festlegung der europäischen politischen Agenda.

Angesichts der politischen Fragmentierung ist eine Problemlösungsmethode in kleinen Gruppen mit wiederholten Interaktionen, in denen die Politikgestaltung stärker von Fachwissen geleitet wird, erfolgversprechender.[70] Die Kontroversen scheinen daher weniger ausgeprägt zu sein als in den Plenarsitzungen, und es entsteht ein informeller, demokratisch geregelter Raum als Ort der Vermittlung.[71] Gewiss scheinen diese vielfältigen komplexen Vermittlungen eine demokratische Sackgasse zu sein, wenn man den allgemeinen Willen als Ausdruck einer homogenen Mehrheit versteht, die sich in der Verabschiedung von Gesetzen verwirklicht. In einer pluralistischen, differenzierten und vielfältigen Gesellschaft ist ein solcher homogener Mehrheitswille jedoch nur eine Fiktion. Heute ergibt sich der allgemeine Wille aus der Zusammenführung sich überschneidender Partikularinteressen durch einen Prozess der Zusammenarbeit zwischen fragmentierten Organen.

Es scheint also offensichtlich, dass die politische Fragmentierung die Arbeit des Europäischen Parlaments nicht lähmt. Trotz der Zersplitterung der Parteien gelingt es diesem, seine Befugnisse dank Vermittlungs- und Verhandlungsmechanismen auszuüben. Die europäische Demokratie basiert nicht auf einer soliden Mehrheit, sondern auf der Zusammenarbeit und der Zusammenführung der Besonderheiten der fragmentierten

---

[68] *Rugge* (Fn. 50), S. 48, S. 86: „Ahead of and between trilogues, the EP's negotiating teams hold internal preparatory meetings to find common ground on the issues to be discussed. It is indeed important for the Parliament to present itself as a cohesive whole, so that it can avoid internal differences weakening its bargaining position vis-à-vis the Council."

[69] Zu diesem Begriff vgl. *P. Hall, R. Taylor*, Political science and the three new institutionalisms, Political Studies 1996, 936.

[70] *J. Lewis*, How institutional environments facilitate co-operative negotiation styles in EU decision-making, Journal of European public policy 2010, 648.

[71] In diesem Zusammenhang wird der Zusammenhalt der Euroskeptiker schwächer sein, vgl. *T. Börzel, M. Hartlapp*, in: Ahrens/Elomäki/Kantola (Hrsg.), European Parliament's Political groups in turbulent times, 2022, S. 97.

Organe und Parteien. Trotz der politischen und nationalen Pluralität, die das Europäische Parlament kennzeichnet, zeigen die Mechanismen der internen Beratung und Verhandlung, dass diese Vielfalt genutzt werden kann, um die Wirksamkeit und Kohärenz der Gesetzgebung zu stärken.

Trotz teilweise stark divergierender Positionen würde die interne Beratung es dem Europäischen Parlament ermöglichen, den Euroskeptizismus zu kanalisieren und kohärente und integrierte kollektive Entscheidungen zu treffen, wodurch die politische und nationale Vielfalt in einen effizienten Entscheidungsprozess umgewandelt würde.

B. Die schrittweise Überwindung der Fragmentierung

Die schrittweise Überwindung der Fragmentierung innerhalb des Europäischen Parlaments verdeutlicht die Fähigkeit der Institution, politische und nationale Vielfalt in einen kohärenteren und integrierenden Entscheidungsprozess umzuwandeln. Die interne Beratung ist ein wesentliches Instrument dieser Konsolidierung, da sie es ermöglicht, den Euroskeptizismus einzudämmen und Kompromisse zwischen manchmal tiefgreifend unterschiedliche Positionen vertretenden Mitgliedern zu fördern.

I. Die Beratung als Instrument

Die Beratung innerhalb des Europäischen Parlaments hat mehrere Vorteile. Sie trägt dazu bei, interne Spaltungen zu überwinden, stärkt die Fähigkeit der Institution, ihren Standpunkt im Entscheidungsdreieck zu vertreten, fördert die Entwicklung einer hochwertigen Politik und trägt zur Schaffung eines politischen Raums auf EU-Ebene bei. Bei der Beratung geht es nicht nur darum, Verträge umzusetzen und zur Entwicklung der europäischen Politik beizutragen. Es handelt sich auch um eine Tätigkeit, die zur Strukturierung des politischen Systems beiträgt. Das Europäische Parlament übernimmt somit eine „erzieherische Funktion" und prägt die Meinung der europäischen Völker.[72]

Trotz des Fehlens eines starken Gemeinschaftsgefühls, einer echten Verfassung oder eines Äquivalents zu Sieyès' Theorie des nationalen Willens ermöglicht die Beratung, dass die Entscheidungen einer instabilen Mehrheit der Parlamentarier als die der gesamten europäischen Vertretung angesehen werden. Es handelt sich nicht um die Verkündung einer Position durch eine stabile Mehrheitskoalition, sondern um deren Herausbildung durch einen Prozess gegenseitiger Argumentation, an dem fast alle Mitglieder der Versammlung sowie bestimmte Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt sind.

[72] Der Begriff stammt von W. Bagehot. Für eine Analyse der expressiven Funktion des britischen Parlaments s. ausführlich *A. Le Divellec*, Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle, Jus Politicum 2012, S. 9, http://juspoliticum.com/article/Bagehot-et-les-fonctions-du-Parlement-britannique-Sur-la-genese-d-une-decouverte-de-la-pensee-constitutionnelle-518.html (zuletzt abgerufen am 01.10.2025).

Das Europäische Parlament nimmt seine beiden Funktionen wahr: die Legitimierung der europäischen Integration durch seine Beratungen und die Teilnahme am Entscheidungsprozess.[73] Es besteht ein grundlegender Zusammenhang zwischen Beratung und Demokratie. Demokratie beinhaltet zwar notwendigerweise Repräsentation, lässt sich aber nicht darauf reduzieren. Diese Idee wird insbesondere in Artikel 11 EUV verdeutlicht. Die Begriffe Transparenz, Bürgerbeteiligung, Beratung und Flexibilität sind hier von besonderer Bedeutung. Partizipation und Beratung tragen auf vielfältige Weise dazu bei, die Entscheidungsfindung zu erleichtern. Die Transparenz des staatlichen Handelns – d. h. seine Klarheit und die Möglichkeit, die Verantwortung dafür zuzuweisen – bleibt ein wesentliches Element.[74]

Die Beratung trägt zur Festigung einer kollektiven Identität bei. Obwohl die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Identität zu den Zielen der europäischen Politik gehört, gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Verfasser des Vertrags die europäische Demokratie von der Existenz einer zuvor geschaffenen europäischen Identität abhängig gemacht hätten. Die Idee der kollektiven Selbstbestimmung ist zwar als regulierendes Prinzip begrüßenswert, erweist sich jedoch für die Auslegung des Demokratiebegriffs in den Artikeln 2 und 10 EUV als irrelevant, da sie die implizite politische Entscheidung dieser Bestimmungen verschleiert. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die europäische Demokratie nicht auf Selbstbestimmung zu gründen, stellt keineswegs einen Verrat an der Demokratie dar. In der Demokratietheorie definieren viele anerkannte Ansätze die Demokratie nicht als kollektive Selbstbestimmung, sondern als einen Prozess der Diskussion und Entscheidungsfindung innerhalb einer pluralistischen Gesellschaft.

Ohne ein gemeinsames Gefühl der politischen Einheit läuft der Parlamentarismus Gefahr, in eine Sackgasse zu geraten.[75] Die EU würde somit die sozialen Grundlagen verlieren, die das Fundament der repräsentativen Demokratie bilden. Nach dieser Auffassung wäre die europäische Demokratie von der Existenz eines Volkes oder zumindest von einem Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft abhängig. Die bloße Mobilisierung einer Wählerschaft bei den Europawahlen reicht nicht aus. Sie muss auch einer sozialen Realität entsprechen. In diesem Zusammenhang stellen das geringe Zugehörigkeitsgefühl zu Europa, die mangelnde kulturelle Homogenität und das Fehlen eines europäischen Volkes im identitären Sinne des Wortes erhebliche Hindernisse dar. Die Wahl durch das allgemeine Wahlrecht löst nicht das Dilemma der demokratischen Doppelung oder der „doppelten Demokratie". Dieser Begriff bezieht sich auf den Versuch, den Rahmen des nationalen Demos zu überwinden und gleichzeitig zu vermeiden, ihn in einem europäischen Demos

[73] *S. Saurugger*, in: Lefebvre/Roger (Hrsg.), Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives, 2009, S. 35. Zur deliberativen Demokratie auf Gemeinschaftsebene vgl. *J. Neyer*, The deliberative turn in integration theory, Journal of European Public Policy 2006, 779.

[74] Die Bedeutung der Transparenz im europäischen Recht wird durch Art. 11 Abs. 1 und 2 des EU-Vertrags bestätigt, vgl. *A. von Bogdandy*, The european lesson for international democracy: the significance of articles 9-12 EU Treaty for international organizations, EJIL 2012, 315.

[75] *P. Magnette*, Le régime politique de l'Union européenne, 2023, S. 319.

aufzulösen, was die Schaffung eines paneuropäischen Wahlkreises vorausgesetzt hätte. Aus diesem Grund werden die Europawahlen nach wie vor meist nur als „nationale Wahlen zweiter Ordnung" betrachtet und praktiziert.[76] Die Bürger bestimmen ihre Präferenzen für die Europawahlen weiterhin als Mitglieder einer politischen Gemeinschaft und eines deliberativen Raums, die im Wesentlichen auf nationaler Ebene strukturiert sind. Dies lässt ernsthafte Zweifel an der tatsächlichen Tragweite der in Artikel 14 Absatz 2 EUV enthaltenen Aussage aufkommen, wonach das Europäische Parlament die Bürger der Union vertreten soll.[77]

Ohne ein „europäisches Volk" wäre die Union aufgrund ihres Wesens als konföderales Integrationssystem nicht zur Demokratisierung fähig.[78] Trotz der Einführung des Systems der allgemeinen Wahlen im Jahr 1976 wird die nationale Ebene weiterhin als einzige Grundlage für die demokratische Legitimation angesehen.[79] Demokratie würde die Existenz eines Volkes als Träger der Volkssouveränität voraussetzen. Ein europäisches Volk existiert jedoch nicht und kann auch nicht existieren, da Europa durch die Vielfalt und Verschiedenheit seiner Völker definiert ist. Die Identifizierung eines solchen Volkes setzt die Erfüllung politischer und soziologischer Bedingungen voraus, die nur schwer zu überprüfen sind. Jeder Versuch, ein europäisches Volk zu definieren, setzt die Bezugnahme

[76] *Dubout/Marti/Ritleng* (Fn. 18), S. 21: „Politisch gesehen sind die Europawahlen Teil eines nationalen Wahlzyklus. Ihre Wahrnehmung durch die Wähler und damit auch ihr Ausgang variieren je nach ihrer zeitlichen Nähe zu wichtigen politischen Terminen der nationalen Demokratie. So wird eine Europawahl, die kurz nach einer nationalen Parlaments- oder Präsidentschaftswahl stattfindet, meist als einfache Bestätigung der vorherigen Wahl angesehen. Findet die die Europawahl kurz vor einer wichtigen nationalen Wahl statt, dient sie meist als Test für die wichtigsten Kandidaten für ein nationales Mandat und als Vorwegnahme der politischen Kräfteverhältnisse im Land. Schließlich bietet eine Europawahl zur Mitte der Legislaturperiode oft Gelegenheit für Proteststimmen gegen die amtierende Regierung oder sogar für eine Spezialisierung auf kleinere nationale Parteien. In all diesen Fällen scheint das nationale politische Leben den Europawahlen nur eine untergeordnete Bedeutung beizumessen."

[77] Es kann auf die Praxis einiger Europaabgeordneter verwiesen werden, eine nationale Flagge (in diesem Fall die französische) auf ihren Rednerpulten zu hissen. Der EuGH stützte sich auf Art. 10 Abs. 2 EUV und Art. 14 Abs. 2 EUV, um das Verbot zu rechtfertigen, mit der Begründung, dass „die Mitglieder des Parlaments die Bürger der Union vertreten, wie aus Art. 10 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 2 EUV und auch aus Art. 22 Abs. 2 AEUV hervorgeht, auch wenn sie auf Listen gewählt werden, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten aufgestellt werden", EuGH, Urt. v. 14.12.2023 – Rs. C-767/21 (Rivière u. a./ Parlament), Rn. 56.

[78] Die Identifizierung eines solchen Volkes setzt politische und soziologische Voraussetzungen voraus, die nur schwer zu überprüfen sind. Jeder Versuch, ein europäisches Volk zu definieren, setzt die Bezugnahme auf präzise Kriterien voraus, die einen gewissen Grad an Einheit unter den Mitgliedern dieses „Volkes" belegen. Die Volkssouveränität findet ihren institutionellen Ausdruck in der parlamentarischen Institution. Das Parlament vertritt das Volk im politischen Entscheidungsprozess. Die Subjekte der Volkssouveränität bleiben in erster Linie die traditionellen Nationen Europas, die nur über ihre nationalen Regierungen und Parlamente am Entscheidungsprozess beteiligt werden können. Die nationalen Parlamente müssen daher erhebliche Kontrollbefugnisse, ja sogar die wirksame Kontrolle über die Tätigkeiten der Gemeinschaft behalten. Vgl. *U. Di Fabio*, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, Der Staat, 1993, 191; *D. Murswiek*, Maastricht und der pouvoir constituant: Zur Bedeutung der verfassunggebenden Gewalt im Prozeß der europäischen Integration, Der Staat, 1993, 161.

[79] Der französische Verfassungsrat kam bei der Verabschiedung des Wahlgesetzes von 1976 zu dem Schluss, dass die Umstellung auf die Wahl der Parlamentarischen Versammlung durch allgemeine Direktwahl nicht zur Folge hatte, „dass sich der Charakter dieser Versammlung geändert hat, die weiterhin aus Vertretern aller Völker dieser Staaten besteht". Conseil constitutionnel, Beschluss Nr. 76-71 DC vom 30. Dezember 1976, Rn. 3.

auf präzise Kriterien voraus, die einen Grad an Einheit der Mitglieder dieses „Volkes" belegen.[80]

Die Wahl des Europäischen Parlaments reicht nicht aus, um eine Wählerschaft zu bilden, die man als europäisches Volk bezeichnen könnte. Auch wenn die Verträge dieses Parlament als Ausdruck der europäischen Völker betrachten, verleiht die europäische Wählerschaft der europäischen parlamentarischen Demokratie nur eine begrenzte demokratische Grundlage, wobei es nicht notwendig ist, auf die Debatte über die „Identität" dieser Völker einzugehen.[81] Darüber hinaus ist auch die durch Art. 14 Abs. 2

[80] Die Identifizierung eines solchen Volkes setzt politische und soziologische Bedingungen voraus, die nur schwer zu überprüfen sind. Jeder Versuch, ein europäisches Volk zu definieren, setzt die Bezugnahme auf präzise Kriterien voraus, die einen gewissen Grad an Einheit unter den Mitgliedern dieses „Volkes" belegen. S. dazu ausführlich *Oeter* (Fn. 48).

[81] BVerfGE 89, 155, (Rn. 186): „Vermitteln die Staatsvölker - wie gegenwärtig - über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politisch verbindet (vgl. hierzu *H. Heller*, Politische Demokratie und soziale Homogenität, Gesammelte Schriften, 2. Band, 1971, S. 421, S. 427 ff.), rechtlichen Ausdruck zu geben". *Oeter* (Fn. 48), S. 663 f.: „Betrachtet man diese Debatte vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungsgeschichte, so werden schnell merkwürdige Analogien zur staatsrechtlichen Diskussion des Kaiserreiches um den Charakter des Bundesstaates deutlich, die auf gemeinsame Problemstrukturen derartiger bündischer Systeme hinweisen. Die Frage nach dem Sitz der Souveränität bzw. nach dem Zeitpunkt des endgültigen Übergangs der Souveränität von den Einzelstaaten auf das Reich hat damals über Jahrzehnte die Staatsrechtslehre beschäftigt, ebenso wie die Frage nach der Vereinbarkeit des bundesstaatlichen Gefüges der Reichsverfassung mit einem parlamentarischen System." S. 681: „Das Gefüge der Europäischen Gemeinschaften ist gleichfalls von einem unaufgelösten Formelkompromiß zwischen fortbestehender mitgliedstaatlicher Souveränität (als Staatensouveränität) und gemeinschaftsbezogener Repräsentation (als Ausdruck des Prinzips der Volkssouveränität) geprägt, ruht auf zwei Säulen demokratischer Legitimation: einer nationalen über die mitgliedstaatlichen Parlamente und Regierungen, einer gemeinschaftseigenen über das direkt gewählte Europäische Parlament. In der ursprünglichen Gestalt einer Parlamentarischen Versammlung; bezog das EP zwar nur die nationalen Parlamente in den Entscheidungsprozess der Gemeinschaften ein, repräsentierte es die nationalen Völker als die unbestrittenen Subjekte der (auf die Mitgliedstaaten bezogenen) Volkssouveränität über deren nationale Parlamentsmitglieder. Die Einführung der Direktwahl seiner Abgeordneten verschob allerdings auf ganz merkwürdige - und wohl auch nicht voll beabsichtigte - Weise die Stellung des Parlamentes. Als „Repräsentanten" der einzelnen nationalen Völker, als Ausdruck einer - jeweils isolierten - Volkssouveränität, der in der Union mit den anderen Nationen vereinigten, konkreten Staatsnation wird man die Mitglieder des Europäischen Parlamentes in seiner heutigen Gestalt kaum mehr ansehen können." S. auch *J. Frowein*, Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, ZaöRV 1994, 1. Der Autor betont, dass das Maastricht-Urteil dadurch gekennzeichnet ist, dass es wiederholt die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland hervorhebt. Dies geschieht drei Jahre, nachdem die Souveränitätsbeschränkungen, die zuvor auf der Bundesrepublik Deutschland lasteten, im Rahmen der Wiedervereinigung durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag beendet wurden und es rechtlich keinen Zweifel mehr daran gibt, dass Deutschland nun den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gleichgestellt ist. S. 6: „Die jetzt verwendete Terminologie, die die Europäische Union als „Staatenverbund" souveräner Staaten bezeichnet, muss eher erstaunen. Das Gericht hatte 1967 festgestellt, die Gemeinschaft sei selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat, vielmehr eine im Prozess fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener art. Gewiss ist dem Gericht auch 1993 darin recht zu geben, dass die Gemeinschaft, jetzt Union, von einem Staat weit entfernt ist. Die Formel „Staatenverbund" die offenbar selbst hinter dem Staatenbund zurückbleiben soll, erscheint aber im Vergleich zu der Formulierung von 1967 bewusst zurückhaltend gegenüber weiterer Integration. Das kann kaum zufällig sein. Zusammen mit der Betonung der Souveränität und der gouvernemental bestimmten Zusammenarbeit wird der Charakter der

EUV eingeführte Änderung der Terminologie hervorzuheben. Gemäß dieses Artikels würde das Europäische Parlament nicht mehr die „Völker" der Mitgliedstaaten vertreten, sondern die „Bürger" der Union. Die politische Vertretung im Europäischen Parlament ist nicht an die Gleichheit der Bürger eines einheitlichen Körpers gebunden, sondern an Bürger, die im Vorfeld anhand ihrer Staatsangehörigkeit identifizierbar sind.[82]

Das Fehlen eines „europäischen Volkes" steht jedoch der Entstehung eines europäischen Bewusstseins nicht im Wege, zu dem die europäischen politischen Parteien einen wesentlichen Beitrag leisten. Es wird behauptet, dass das Unionsrecht den Parteien eine doppelte Funktion als institutionelle Vermittler der europäischen Demokratie einräumt,

Gemeinschaft verfehlt." *Murswiek* (Fn. 78), S. 168: „Durch Maastricht wird die Europäische Union noch nicht als Bundesstaat im Sinne der klassischen Staatsformenlehre begründet. Den Mitgliedstaaten bleiben die Attribute souveräner Staaten erhalten, und der Union fehlen sie überwiegend: unbeschränkte Völkerrechtssubjektivität, Fähigkeit, diplomatische Vertretungen zu unterhalten, selbständige Außenpolitik zu betreiben, eigene Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen usw. Daher liegt die Annahme nahe, dass die Zustimmung zum Vertrag von Maastricht unproblematisch von der – verfassungskonform reduzierten – Ermächtigung des neuen Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG gedeckt ist. Diese Betrachtungsweise greift jedoch zu kurz. Sie verkennt die spezifischen Eigenheiten dynamischer Integrationsprozesse. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes in solchen Prozessen zu wahren und zur Geltung zu bringen, ist nur möglich, wenn man sich aus der auf statische Verhältnisse zugeschnittenen klassischen Begrifflichkeit löst. 1. Würde man einfach den „souveränen Nationalstaat" dem „Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates" gegenüberstellen und argumentieren, erst dann, wenn die Europäische Union ein „Bundesstaat" geworden sei mit so umfassenden Zuständigkeiten, wie sie etwa die USA oder die Bundesrepublik Deutschland haben, dann sei Deutschland als Mitglied der Europäischen Union kein „souveräner Nationalstaat" mehr, und erst die Gründung eines solchen Bundesstaates mache die verfassunggebende Entscheidung erforderlich, dann ginge man an der Realität der europäischen Integration vorbei." Es ist bekannt, dass die Idee der Homogenität im Wesentlichen auf Carl Schmitt zurückgeht, vgl. *H. P. Ipsen*, Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, Europarecht 1994, S. 1. Das Gericht spielt auf die relative Homogenität an, auf deren Grundlage eine demokratische Staatsorganisation auf der Grundlage strikter Gleichheit der politischen Teilhaberechte möglich wird. In dem vom Bundesverfassungsgericht zitierten Werk Politische Demokratie und soziale Homogenität befasst sich befasst sich H. Heller mit C. Schmitt, lehnt jedoch dessen Kritik am Parlamentarismus ab, da er der Ansicht ist, dass der Daseinszweck des Parlaments in der Öffentlichkeit der Debatte und dem Glauben an die Wahrheitsfindung durch den freien Wettbewerb der Meinungen besteht. Er stellt klar, dass die intellektuelle Grundlage des Parlamentarismus nicht der Glaube an die öffentliche Debatte als solche ist, sondern der Glaube an die Existenz einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage und damit an die Möglichkeit eines *Fairplay* gegenüber dem internen politischen Gegner, mit dem man sich durch den Verzicht auf reine Gewalt verständigen kann. Die mehr oder weniger große Möglichkeit, eine politische Einheit zu bilden, hängt also von einer mehr oder weniger großen sozialen Homogenität ab. *H. Heller*, Politische Demokratie und soziale Homogenität, Gesammelte Schriften, 1971, S. 425 ff. Für ihn ist „soziale Homogenität [...] im Allgemeinen immer ein soziopsychologischer Zustand, in dem die immer vorhandenen Widersprüche und Interessenkonflikte durch ein Bewusstsein und ein Zugehörigkeitsgefühl, durch einen sich konkretisierenden Gemeinschaftswillen verbunden zu sein scheinen", S. 428. Zum Begriff der Demokratie auf der Ebene des Rechts der Europäischen Union und zur Tradition der deutschen Staatslehre vgl. *A. von Bogdandy*, Strukturwandel des öffentlichen Rechts, 2022, S. 218 ff.

[82] Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts lässt sich die Wahl des Begriffs „Bürgerunion" nur „mit dem Charakter der Europäischen Union als Verbund souveräner Staaten erklären", BVerfGE 123, 267 (Rn. 375). Solche Positionen, die die politische Staatsbürgerschaft ausschließlich aus einer nationalstaatlichen Perspektive betrachten, behindern jede Erweiterung des demokratischen Rahmens. Sie implizieren, dass die Einführung von Europawahlen auf der Grundlage einer strikten Wahlgleichheit aller Unionsbürger – insbesondere durch einen europäischen Wahlkreis und transnationale Listen – im Widerspruch zu den nationalen Verfassungsgrundsätzen der Vertretung oder Souveränität stehen und somit zu einem Rechtskonflikt führen würde. In einer Entscheidung vom 3. April 2003 stellte der Verfassungsrat klar, dass „die in Frankreich gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments als Vertreter der in Frankreich ansässigen EU-Bürger gewählt werden", Conseil constitutionnel, Beschluss Nr. 2003-468 DC vom 3. April 2003.

nämlich einerseits die Bildung des politischen Willens der Unionsbürger und andererseits die Entwicklung eines europäischen politischen Bewusstseins gemäß Artikel 10 Absatz 4 EUV.[83] Im Vertrag von Maastricht sah Artikel 138a vor, dass „die politische[n] Parteien auf europäischer Ebene […] als Faktor der Integration in der Union [wichtig sind]. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen". Dieser Artikel blieb nur eine „Erklärung von Interesse für die politischen Parteien im Hinblick auf eine politischere Union".[84] Es wurden weder Verfahrensvorschriften noch Fristen für die Gründung der Parteien festgelegt, sodass diesbezüglich der Vertrag von Nizza abgewartet werden musste. Der gleiche Inhalt wurde in Art. 191 EGV übernommen.[85] Der Vertrag von Lissabon stützt sich im Wesentlichen auf die vorherige Regelung. Der Hinweis auf die „Bedeutung" der politischen Parteien entfällt darin, und Artikel 10 Absatz 4 EUV, der nun zu den Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze und nicht mehr zu denen über das Europäische Parlament gehört, beschränkt sich darauf, an die Rolle der Parteien bei der Bildung eines europäischen politischen Bewusstseins und bei der Willensbildung der Unionsbürger zu erinnern.[86]

Parteien spielen vor allem aufgrund ihrer Fähigkeit, den Integrationsprozess, wenn auch in bescheidenem Maße, zu lenken, eine integrative Rolle.[87] Sie tragen auch dazu bei, dass dieser

[83] *M. Wendel*, Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie auf europäischer Ebene, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan/Capitant (Hrsg.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, 2024, 105 (106).

[84] *Dutoit* (Fn. 11), S. 145.

[85] Art. 191 (ex. 138a) war Gegenstand einer Erklärung Nummer 11, die dem Vertrag von Nizza beigefügt wurde. Erklärung zu Art. 191 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: „Die Konferenz erinnert daran, dass Art. 191 keine Übertragung von Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft zur Folge hat und die Anwendung der einschlägigen einzelstaatlichen Verfassungsbestimmungen nicht berührt. Die Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene aus dem Haushalt der Europäischen Gemeinschaften darf nicht zur unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung der politischen Parteien auf einzelstaatlicher Ebene verwendet werden. Die Bestimmungen über die Finanzierung der politischen Parteien gelten auf ein und derselben Grundlage für alle im Europäischen Parlament vertretenen politischen Kräfte."

[86] Der Vertrag von Lissabon übernimmt im Falle der europäischen Parteien die Struktur des Verfassungsvertrags: Wie im Verfassungsvertrag finden sich die Bestimmungen über politische Parteien nun an zwei Stellen des Vertrags (die dritte Erwähnung wurde gestrichen, da die Charta der Grundrechte nicht in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde), nämlich in Art. 10 Abs. 4 EUV und in Art. 224 AEUV, wobei der ehemalige erste Absatz von Art. 191 EGV-A (in der Fassung des Verfassungsvertrags) zu Art. 10 Abs. 4 EUV und der zweite Absatz in einer neuen Fassung zu Art. 224 AEUV wurde.

[87] Dieser Verweis auf die Integration erinnert an Rudolf Smend. Der Staat ist nur, so Smend, „weil und sofern er sich dauernd integriert, in und aus den Einzelnen aufbaut – dieser dauernde Vorgang ist sein Wesen als geistig-soziale Wirklichkeit", *R. Smend*, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1955, S. 138. Der Staat wird als Integrationsprozess verstanden. Seine Einheit ist nicht vorausgesetzt, sondern muss durch persönliche, funktionale und objektive Integrationsfaktoren ständig erneuert werden. Laut ihm ist Integration keine Verbindung zwischen Elementen, sondern die Bildung eines neuen Ganzen durch eine neue Wechselwirkung zwischen bisher isolierten Elementen, in der diese Elemente gleichzeitig unter gegenseitigem Einfluss, ihre tatsächliche Natur und ihren rechtlichen Status ändern müssen, *R. Smend*, Integration, in: Kunst/Herzog/Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 1975, S. 1025. Die Integration geht somit über den staatlichen Bereich hinaus, wobei die Öffnung des Staates Raum für eine supranationale Verfassung lässt, in der sich eine neue Einheit bildet, die die (Mitglieds-)Staaten mit verändertem Status umfasst. Nach Smend setzen der Einheitsstaat, der Bundesstaat und auch andere Formen der staatliche Integrationsformen weder ein Volk noch eine andere Substanz vor, sondern existieren in dem Maße, wie die Integration tatsächlich gewünscht und auf der Ebene umgesetzt wird. Diese Konzeption ermöglicht nicht nur eine harmonische Aufteilung der

Prozess auch in ihrem eigenen Umfeld voranschreitet, wie die Geschichte der europäischen Parteien zeigt.[88] Aus dieser Sicht sind die europäischen Parteien nicht nur Faktoren, sondern auch Objekte des Integrationsprozesses.[89] Das Ergebnis des Integrationsprozesses ist die Entstehung einer politischen Gemeinschaft, „die sich mit den bereits bestehenden Gemeinschaften überschneidet".[90] In diesem Fall wird den politischen Parteien eine pädagogische Rolle bei der Herausbildung einer bestimmten Vorstellung vom Gemeinwohl zuerkannt.[91] Es ist jedoch zu betonen, dass im Gegensatz zur früheren Norm in Artikel 191 Absatz 1 EG-Vertrag in Artikel 10 Absatz 4 EUV die europäischen Parteien nicht mehr ausdrücklich als Integrationsfaktor beschrieben werden. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Parteien die Aufgabe haben, die Union als „Ort der demokratischen Debatte" zu festigen, und nicht, eine bestimmte Vision der „Vertiefung der Integration in bestimmten Politikbereichen" durchzusetzen.[92]

Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bundesstaat, sondern auch die Integration bestimmter Bereiche in eine zusätzliche und objektiv übergeordnete Form der politischen Gemeinschaft, wie sie das Grundgesetz mit seiner nun verstärkten europäischen Option vorsieht. Smend betrachtet die Verfassung als eine „integrierende Wirklichkeit": „Als positives Recht ist die Verfassung nicht nur Norm, sondern auch Wirklichkeit; als Verfassung ist sie integrierende Wirklichkeit". Verfassung und Verfassungsrecht, S. 192.

[88] Zu Art. 191 EGV werden widersprüchliche Auslegungen vertreten. *M. Morlok*, Constitutional Framework, in: Johansson/Zervakis (Hrsg.), European Political Parties between Cooperation and Integration, 2002, S. 31: „Die Einbeziehung politischer Parteien in den EG-Vertrag war eine historische Neuheit. In der europäischen Geschichte ging die Entwicklung eines Parteiensystems seiner rechtlichen Anerkennung voraus. […] Die Anerkennung politischer Parteien auf europäischer Ebene im Vertrag von Maastricht war eine Vorwegnahme der kommenden Errungenschaften. […] Die rechtliche Anerkennung politischer Parteien in der EG war, wie die meisten Schritte im Integrationsprozess, durch die Idee motiviert, einen stärkeren europäischen Prozess der politischen Meinungsbildung in Gang zu setzen. Art. 191 EG artikuliert die Legitimität und mehr noch die Notwendigkeit politischer Parteien auf europäischer Ebene. Art. 191 EG-Vertrag öffnet auch das institutionelle politische System der EG für den direkten Einfluss der Unionsbürger". Für eine abweichende Auslegung s. *Buhr* (Fn. 35), S. 41. Nach Ansicht des Autors schafft Artikel 191 keine direkten Rechte oder Pflichten gegenüber den Parteien. Seine normative Wirkung richtet sich in erster Linie an den Gemeinschaftsgesetzgeber mit nur indirekten Auswirkungen auf Privatpersonen. Obwohl Artikel 191 nicht ausdrücklich die Verabschiedung eines spezifischen Rechtsakts auf seiner Grundlage vorschreibt, wird dennoch die Existenz einer „politisch-rechtlichen Notwendigkeit" der Konkretisierung anerkannt. Sein verbindlicher Charakter liegt somit in seiner Funktion als Rahmenvorschrift, die eine Vielzahl von Umsetzungsmodalitäten offenlässt. Jeder in diesem Bereich erlassene Rechtsakt des abgeleiteten Rechts muss daher den Vorschriften des Artikels 191 EG-Vertrag entsprechen.

[89] „Die Anerkennung der politischen Parteien als Integrationsfaktoren bedeutet, den europäischen Integrationsprozess als einen politischen Prozess, als Gegenstand politischer Debatten zu betrachten und nicht als eine bloße Reihe technokratischer Einschätzungen, die aufgrund unterschiedlicher politischer Prioritäten keinen Raum für Alternativen lassen", *Papadopoulou* (Fn. 35), S. 144.

[90] *E. Haas*, Uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957, 1968, S. 16. Der *Spillover-Effekt* setzt eine häufige und regelmäßige Interaktion in einem bestimmten Bereich voraus. Zur Interaktion zwischen deutschen und französischen Europaabgeordneten vgl. *H. Heer*, Changing attitudes through international participation: european parliamentarians and integration, International organization, 1973, S. 45.

[91] Die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Bildung oder Identifizierung eines europäischen Volkes spiegeln sich in der Frage nach dem Mandat der europäischen Abgeordneten wider. Diese Debatte betrifft insbesondere den allgemeinen Charakter des Mandats der Abgeordneten. Artikel 2 der Geschäftsordnung sieht das Verbot des imperativen Mandats vor und garantiert die Unabhängigkeit bei der Ausübung des Mandats, wodurch er sich in die parlamentarische Tradition der Mitgliedstaaten einfügt, die ebenfalls das imperative Mandat verbieten.

[92] *M. Wendel*, Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie auf europäischer Ebene, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan/Capitant (Hrsg.), *Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie*, 2024, 105 (115). Der Autor stellt klar, dass auf nationaler Ebene keine Verfassungsbestimmung den Parteien eine solche Aufgabe zur Förderung der

Es handelt sich um einen Prozess der Festigung eines europäischen Bewusstseins, der von den Parteien vorangetragen wird und auch Parteien einschließt, die sich dem politischen Projekt der EU widersetzen.[93] Die Deliberation stellt ein wichtiges Instrument für die Theorie des Neofunktionalismus dar, die sich mit dem Integrationsprozess oder dem *Spillover-Effekt* befasst.[94] Der *Spillover-Effekt* geht auch mit einem Prozess der Sozialisierung der Eliten einher, der sowohl Politiker als auch hohe Beamte betrifft.[95] Der *Spillover-Effekt* ermöglicht es, die politische Fragmentierung einzudämmen oder sogar abzuschwächen. Der Neofunktionalismus betont, dass einerseits die EU-Kommissare, obwohl sie von den nationalen Regierungen ernannt werden, nach ihrem Amtsantritt das allgemeine europäische Interesse vertreten, und andererseits die Europaabgeordneten, die in nationalen oder subnationalen Wahlkreisen gewählt werden, im Parlament eher nach ihren Überzeugungen als nach den Interessen ihres Herkunftsstaates abstimmen.[96] Der Sozialisierungsprozess beginnt in erster Linie auf Unionsebene und wirkt sich dann auf die nationalen Eliten und nach und nach auf alle Bürger aus. Dieser Prozess wurde auch mit dem Begriff „Europäisierung" beschrieben.[97] Selbst die Identitäten und Positionen der

Integration des Staates oder der Gesellschaft auferlegt. Politische Parteien sind nicht verpflichtet, politisches Bewusstsein zu schaffen. Auf Ebene der Europäischen Union müssen die Parteien nicht nur zur „Herausbildung eines politischen Bewusstseins beitragen", sondern letztlich das Politische schaffen (*Kreation des* Politischen), S. 116.

93 Das Projekt der politischen Konsolidierung der EU wird oft als Projekt zur Bildung einer *sui generis*-Einheit dargestellt. Der weit verbreitete Begriff „sui generis" geht nur oberflächlich über die klassische Dichotomie zwischen Staatenbund und Bundesstaat hinaus. In Wirklichkeit perpetuiert sie genau dieses Kategoriensystem. Denn der Ansatz *sui generis* vermittelt den Eindruck, dass es zwar eine theoretische und historische Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bundesstaat gibt, diese aber leider keinen Hinweis auf die so moderne und andersartige Struktur der EU liefert. Daraus ergibt sich logischerweise eine Betonung der Einzigartigkeit und Beispiellosigkeit der gemeinschaftlichen Rechtsordnung. Entgegen ihrem eigenen Anspruch bleibt die These *sui generis* somit in den Kategorien der Staatenkonföderation und des Bundesstaates gefangen. Sie nutzt die Überlegungen zum Charakter der EU nicht, um die klassische Diskussion und ihre Kategorien neu zu bewerten, sondern stuft sie als allgemein relevant, im konkreten Fall jedoch als unbrauchbar ein. S. dazu im Einzelnen *C. Schönberger*, Europäische Union als Bund Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, AöR 2004, 81.

94 Vgl. *Haas* (Fn. 90). Die Beteiligung der Bürger und ihre Kontrolle des Integrationsprozesses erfordern, dass politische Parteien, soziale Gruppen und Medien die mit der Europapolitik verbundenen Themen im sozialen Raum behandeln und kommunizieren. Vgl. *Jasmut* (Fn. 33), S. 290. Zur Anwendung dieser Theorien im Bereich des europäischen Rechts vgl. *F. Terpan*, Droit et politique de l'Union européenne, 2025, S. 59.

95 Das Konzept der politischen Sozialisation wurde auch von Lindberg und Scheingold analysiert. Ihrer Meinung nach lässt sich die pro-europäische Entwicklung der in den Institutionen tätigen politischen Akteure durch die Länge des Entscheidungsprozesses erklären, der insbesondere häufige persönliche Kontakte erfordert, *L. Lindberg, S. Scheingold*, Regional Integration: Theory and Research, 1971, S. 427.

96 Es handelt sich um eine klassische Ausprägung des freien Mandats. Max Weber präzisiert bei der Erläuterung der Institution der freien Vertretung, dass der Vertreter kein „Diener seiner Wähler" ist. *Max Weber,* Wirtschaft und Gesellschaft, 1947, S. 766.

97 Die Europäisierung findet zunächst im Rahmen einer vertikalen Beziehung zwischen der Europäischen Union und den Staaten statt. Diese Beziehung wird von unten nach oben (bottom up) durch die Einrichtung supranationaler Institutionen oder die Übertragung von zuvor den Staaten vorbehaltenen Zuständigkeiten auf die EU hergestellt. Sie erfolgt auch von oben nach unten (top down), sobald die Institutionen, das Recht und die öffentliche Politik der Mitgliedstaaten an die EU angepasst sind. Die Europäisierung versteht sich auch in einer horizontalen (oder transnationalen) Logik, die über die Schaffung eines europäischen Sozialraums, den Aufbau von Beziehungen zwischen den nationalen Zivilgesellschaften und eine Annäherung der öffentlichen Politik, die nicht von der EU auferlegt wird, erfolgt. Die Verwendung des Begriffs „Europäisierung" birgt die Gefahr, dass der Widerstand

Euroskeptiker sind nicht unveränderlich. Durch seine Teilnahme am Leben der Institution, „kann der Europaabgeordnete seine Unabhängigkeit gegenüber den Vorstellungen seiner Wähler so weit ausbauen, dass er ihnen sogar widerspricht".[98] Dies lässt sich mit der Theorie des Konstruktivismus in Verbindung bringen.[99] Nach dieser Theorie sind die Interessen und Identitäten der Akteure keine vorgegebenen Daten, sondern werden durch soziale Interaktionen konstruiert. Die Interessen der Akteure können nicht als einfache Ableitungen einer materiellen Struktur verstanden werden, wie es die Ansätze der rationalen Wahl postulieren. Konstruktivisten sind der Ansicht, dass soziale, politische und wirtschaftliche Kontexte eine strukturierende Rolle bei der Bildung dieser Interessen spielen. Folglich sind Akteure und Strukturen „miteinander verflochten".[100]

Das Zusammenkommen von Menschen mit unterschiedlichen Vorstellungen in den Ausschüssen des Parlaments fördert den Sozialisierungsprozess.[101] Diese Sozialisierung der Eliten und die Konstruktion europäischer Identitäten tragen dazu bei, den politischen Zusammenhalt zu stärken und die politische Fragmentierung einzudämmen.[102]

II. Eindämmung des Euroskeptizismus

Euroskeptizismus bezeichnet eine kritische oder skeptische Haltung gegenüber der Union und ihrer Funktionsweise.[103] Er kann sich auf verschiedene Weise äußern, von einfachen

staatlicher Institutionen und sozioökonomischer Akteure unterschätzt wird und Bereiche, in denen die Europäisierung nur oberflächlich ist, verschwiegen werden, *Cl. Radaelli*, Europäisierung, in: Boussague/Jacquot/Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques, 2019, S. 239.

[98] *Costa* (Fn. 39), S. 100.

[99] *Terpan* (Fn. 94), S. 66.

[100] Die Bedeutung dieser „Mitgestaltung" durch Akteure und Strukturen spiegelt sich im Gegensatz zwischen zwei Logiken wider: der Logik der Angemessenheit (*appropriateness*) und der Logik des Konsequentialismus. Während die Logik des Konsequentialismus Akteure und Strukturen als zwei getrennte Einheiten behandelt, die politische Prozesse erklären (wobei das Ziel des Handelns darin besteht, die eigenen Interessen und Präferenzen zu maximieren), ermöglicht die Logik der Angemessenheit eine Konzeptualisierung dieser Ko-Konstitution von Akteuren und Strukturen. Die Logik der Angemessenheit ist eine Perspektive, nach der menschliches Handeln von Regeln für angemessenes oder vorbildliches Verhalten geleitet wird, die innerhalb von Institutionen organisiert sind. Die Regeln werden befolgt, weil sie als natürlich, legitim, erwartet und gerechtfertigt empfunden werden. Die Akteure versuchen, die Verpflichtungen zu erfüllen, die mit einer Rolle, einer Identität, der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft oder einer politischen Gruppe sowie mit der Ethik, den Praktiken und Erwartungen ihrer Institutionen verbunden sind. Vgl. *J.G. March/J. P. Olsen*, The logic of appropriateness, 2004.

[101] Art. 221 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments: „Die Fraktionen können für jeden Bericht einen Schattenberichterstatter benennen, der den Fortgang des jeweiligen Berichts verfolgen und im Auftrag der Fraktion innerhalb des Ausschusses nach Kompromissen suchen soll." Da sie dem Berichterstatter des Ausschusses wie ein Schatten folgen, werden sie als „Schattenberichterstatter" bezeichnet.

[102] *Rugge* (Fn. 50), S. 47: „The decision-making process in the EP relies on a double filtrage system. Positions are initially discussed and negotiated within the various political groups and then within the responsible parliamentary committees, as the true loci of decision-making, whereas debates in the plenary are highly formalized and not interactive. In fact, in most cases the plenary serves to rubberstamp pre-cooked decisions and to provide public justification for the adopted legislation. In its not by chance that 90 per cent of the amendments tabled by the parliamentary committees are eventually adopted in the plenary."

[103] Der Konflikt, der der europäischen Integration zugrunde liegt, betrifft nichts Geringeres als die Frage, wie Europa politisch organisiert sein soll, und genau dieser Konflikt über die konstitutive Dimension der EU ist es, auf den sich der Euroskeptizismus bezieht. S. dazu ausführlich *N. Brack*, L'euroscepticisme au sein du Parlement

Zweifeln an der Wirksamkeit oder Legitimität bestimmter europäischer Politiken bis hin zur vollständigen Ablehnung des europäischen Projekts.[104]

Hardcore-Euroskeptizismus entspricht der grundsätzlichen Ablehnung der politischen und wirtschaftlichen Integration Europas, d. h. der Weigerung, Kompetenzen an die EU-Institutionen abzugeben oder zu übertragen, sowie der Ablehnung des Beitritts oder Verbleibs eines Landes in der Europäischen Union.[105] Das zentrale Argument, das die Vertreter euroskeptischer Parteien eint, ist die Ablehnung des europäischen Demos.[106] Nach dieser Auffassung muss die Europäische Union demokratisch sein, aber sie ist es auch ohne einen einheitlichen europäischen Demos.[107] Die Verträge definieren Demokratie nicht im Sinne einer kollektiven Selbstbestimmung, die Idee eines kollektiven europäischen Subjekts, wie beispielsweise eines souveränen Volkes oder einer Nation, taucht nirgendwo auf. Die demokratische Legitimität der Union beruht letztendlich auf den Bürgern, ein Grundsatz, der in mehreren Bestimmungen der Verträge verankert ist. Bezeichnenderweise beginnt Titel II des EUV, der sich auf die demokratischen Grundsätze bezieht, mit der Feststellung der Gleichheit aller Unionsbürger.[108] In diesem Zusammenhang würde ein

---

européen. Stratégies d'une opposition anti-système au cœur des institutions, 2014. Sartori unterscheidet zwischen normaler oder konstitutioneller Opposition und ihrer „systemfeindlichen" Form, indem er behauptet, dass „eine echte Opposition eine Übereinstimmung in wesentlichen Punkten voraussetzt, nämlich in Bezug auf die Grundlagen der Gemeinschaft und des Regimes ", *G. Sartori*, Opposition and control: problems and prospects, Government and opposition 1966, 149 (151).

104 Euroskeptische Parteien werden auch als Faktoren der Instabilität und des Rückschritts der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Union wahrgenommen. Müller verwendet den Begriff „Backsliding", um dieses Phänomen zu beschreiben. *J.-W. Müller*, Should the EU protect democracy and the rule of law inside member States?, Eur. Law J. 2015, S. 141. Siehe auch *V. Faggiani*, in: Marguery/Platon/van Eijken, Les élections européennes 40 ans après, 2020, 227 (229).

105 Laut Taggart wird Euroskeptizismus als Ablehnung oder Zurückweisung der aktuellen und/oder zukünftigen europäischen Integration verstanden. Da diese Definition relativ vage bleibt, haben Forscher versucht, den Euroskeptizismus nach der Stärke zu klassifizieren, mit der Parteien oder Einzelpersonen euroskeptische Ziele verfolgen, *P. Taggart,* A touchstone of dissent: euroscepticism in contemporary western european party systems, EJPR 1998, 363. Zur Unterscheidung zwischen „hartem" und „weichem" Euroskeptizismus siehe *P. Taggart/A. Szczerbiak,* Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe, European journal of political research 2004, 1.

106 *Costa* (Fn. 39), S. 95: „Die radikalsten Euroskeptiker haben die Legitimität des durch die Verträge und die Rechtsprechung des Gerichtshofs geschaffenen Verfassungsrahmens mit der Begründung angefochten, dass die Union auf keinem Volk beruhe, von Natur aus gegen die auf nationaler Ebene geltenden demokratischen Grundsätze verstoße, keinem gemeinsamen Ziel diene und lediglich ein von Eliten geschaffenes Kunstkonstrukt sei."

107 Für einen Überblick über die dogmatische Kontroverse zwischen Dieter Grimm und Jürgen Habermas über den europäischen Demos, den Verfassungsprozess und die Bildung eines europäischen öffentlichen Raums siehe *F. Martucci*, Politische Parteien als Träger der Demokratie in der Europäischen Union, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan/Capitant (Hrsg.), Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie, 2024, 131 (134).

108 *Von Bogdandy* (Fn. 74) analysiert den Begriff der „dual structure of democratic legitimation". S. 322: „The Union's principle of democracy builds on these two elements: the current Treaties speak on the one hand of the peoples of the Member States, and on the other hand of the Union's citizens, insofar as the principle of democracy is at issue. The central elements which determine the Union's principle of democracy at this basic level are thus named. The Union rests on a dual structure of democratic legitimation: the totality of the Union's citizens and the peoples in the European Union as organized by their respective Member States' constitutions".

Europäisches Parlament ohne ein einheitliches Volk als potenziell despotische politische Option wahrgenommen und auch so beurteilt werden.[109]

Für den radikalen Euroskeptizismus gilt jede Schaffung eines paneuropäischen Wahlkreises – unabhängig davon, ob sie mit dem Spitzenkandidaten-Mechanismus verknüpft ist oder nicht – als inakzeptabel. Die Euroskeptiker lehnen somit die Idee einer europaweiten Demokratie mit einem Parlament, das die europäische Gesellschaft repräsentiert, pauschal ab. So haben sich die Länder der Visegrád-Gruppe – Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei – in ihrer Erklärung vom 26. Januar 2018 zur Zukunft Europas klar für eine Verringerung der Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments und für eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente bei der Ernennung der Europaabgeordneten ausgesprochen.[110]

Der gemäßigte Euroskeptizismus hingegen äußert sich in einer nuancierten oder bedingten Ablehnung des aktuellen oder zukünftigen Kurses der EU, die oft mit der Ausweitung der Kompetenzen zusammenhängt, die die Union umsetzen möchte.[111] Sie kann sich beispielsweise in der Kritik an bestimmten politischen Maßnahmen äußern, die auf eine stärkere politische oder wirtschaftliche Integration abzielen. Einige „moderate" Euroskeptiker legen auch Wert darauf, nationale Interessen in Debatten oder bei der parlamentarischen Arbeit zu vertreten. Die Stärkung ihrer Rolle innerhalb der europäischen Institutionen erhöht das Risiko einer Fragmentierung und kann den Zusammenhalt der Union schwächen. Diese Formen des Euroskeptizismus werden oft als die größte Bedrohung für die Einheit der Union und das reibungslose Funktionieren ihrer Institutionen dargestellt. Die interne Logik der europäischen Institutionen neigt jedoch dazu, ursprünglich als radikal angesehene politische Positionen zu mildern und sie schrittweise wieder in den systemischen Rahmen der Union zu integrieren.

Das Europäische Parlament ist zu einem polarisierten Parlament geworden, was zum großen Teil auf den Aufstieg euroskeptischer Parteien zurückzuführen ist. Diese interne Fragmentierung wurde lange Zeit als Bedrohung für das reibungslose Funktionieren der Institution angesehen. Die letzten Legislaturperioden zeigen jedoch, dass mehrere Faktoren die zerstörende Wirkung dieser Parteien begrenzen: Die Souveränisten haben außer ihrer

---

[109] *Dutoit* (Fn. 11) unterscheidet zwei Versionen unter den Befürwortern der „Nicht-Demos"-These. Die erste, weniger radikale Version spiegelt sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wider. Der Autor identifiziert eine gewisse „euroskeptische Vorsicht" in der Argumentation des Gerichts, S. 115 ff.

[110] Über das euroskeptische Lager hinaus werden jedoch auch Vorbehalte gegenüber transnationalen Listen geäußert, da die Gefahr besteht, dass zwei unterschiedliche Formen der Legitimation entstehen: einerseits Europaabgeordnete, die in einem europäischen Wahlkreis gewählt werden und sich auf eine europäische Legitimation berufen, andererseits Abgeordnete, die in nationalen Wahlkreisen gewählt wurden und sich auf eine nationale Legitimität berufen. Siehe dazu im Detail *E. Dubout, G. Marti, D. Ritleng,* Des élections européennes encore en chantier, in Dubout/Marti/Ritleng (Hrsg.), Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, 2024, S. 28.

[111] *A. Szczerbiak/P. Taggart*, in: Szczerbiak/Taggart (Hrsg.), Opposing Europe, the comparative party politics of euroscepticism, 2008, S. 238 ff.

Ablehnung der europäischen Integration wenig gemeinsam und tun sich schwer, sich auf supranationaler Ebene zu organisieren.[112]

Eine Typologie der euroskeptischen Europaabgeordneten lässt sich anhand ihrer unterschiedlichen Herangehensweisen an die parlamentarische Arbeit erstellen, wobei vier Kategorien unterschieden werden: öffentliche Redner, Abwesende, Pragmatiker und Teilnehmer.[113] Die öffentlichen Redner spielen eine entscheidende Rolle bei der Politisierung des Parlaments. Sie sind bei den Plenardebatten anwesend, aber wenig in die tägliche Arbeit, insbesondere in den Ausschüssen, eingebunden. Sie bleiben *de facto* von den internen Aktivitäten ausgeschlossen und konzentrieren sich auf die nationale Arena. Trotz ihrer Ablehnung der Legitimität des Parlaments und ihres Engagements für die Verteidigung der Positionen ihrer Wähler oder euroskeptischer Bürger – sei es durch eine Strategie der leeren Stühle (die Abwesenden) oder durch eine frontale und lautstarke Opposition (die Tribunen) – tragen die radikalen Euroskeptiker paradoxerweise zur Legitimierung der Institution bei. Indem sie an den Europawahlen teilnehmen und ihr Mandat ausüben, anstatt den Prozess zu boykottieren, stärken sie die Beratungen des Parlaments und bestätigen den pluralistischen und demokratischen Charakter der Versammlung. Die Pragmatiker versuchen, ein Gleichgewicht zwischen ihrer euroskeptischen Sichtweise und dem Wunsch nach konkreten Ergebnissen zu finden. Sie entscheiden von Fall zu Fall über ihr Engagement, aber wenn sie sich beteiligen, halten sie sich an die Regeln des Parlaments und übernehmen manchmal Verantwortung oder verfassen sogar Berichte.

Die sogenannten „teilnehmenden" Euroskeptiker zeichnen sich durch ihr starkes Engagement für die Arbeit des Parlaments aus. Sie integrieren sich – oder erwecken zumindest den Eindruck – vollständig in das parlamentarische System, wie es alle anderen Europaabgeordneten tun. Indem sie die geltenden Regeln und Praktiken respektieren, fügen sie sich in das System ein, das sie kritisieren, ohne jedoch in der Lage zu sein, die europäischen Entscheidungen zu sensiblen Fragen wesentlich zu beeinflussen. Dennoch spielen sie eine wichtige Rolle für die Legitimierung des politischen Systems. Diese Abgeordneten beschränken sich nicht auf mündliche Beiträge oder parlamentarische Anfragen, sondern verfassen auch mehr Stellungnahmen und Berichte als die drei anderen Kategorien von Euroskeptikern. Es lässt sich feststellen, dass die Beratungen im Parlament den protestierenden Charakter dieser Parteien abschwächen, da der Euroskeptizismus ohne ein einheitliches Ziel leichter in den parlamentarischen Prozess integriert werden kann und handhabbar wird.[114]

---

[112] *Servent/Costa* (Fn. 66).

[113] *Brack* (Fn. 103), und für einen Überblick vgl. *N. Brack*, S'opposer au sein du Parlement européen : le cas des eurosceptiques, Revue internationale de politique comparée 2011, 131.

[114] Dieser Beitrag des Euroskeptizismus könnte mit der Strömung des Postfunktionalismus in Verbindung gebracht werden, der als kritische Weiterentwicklung des Neofunktionalismus gilt, *L. Hooghe/G. Marks*, A postfunctionalist

Nach dieser Typologie tragen die Abgeordneten, die dieser oppositionellen Strömung dem europäischen Projekt gegenüber angehören, zur Repräsentativität des Parlaments und zur Politisierung europäischer Fragen bei. Sie sollten nicht nur als Hindernis für den europäischen Einigungsprozess betrachtet werden, sondern auch als Faktor für die Legitimierung des politischen Systems der Union, das weiterhin offen für Konflikte ist.

Tatsächlich kann die Präsenz einer systemkritischen Opposition, selbst in ihren konfliktreichsten Formen, dazu beitragen, die Repräsentativität des Europäischen Parlaments zu erhöhen und den Euroskeptizismus der Wähler zu verringern. Das Demokratiedefizit der EU resultiert sowohl aus der Tendenz ihrer Institutionen, eine technische Sprache zu bevorzugen, als auch aus dem Fehlen einer institutionellen Struktur, die die Äußerung abweichender Meinungen fördert. Dies führt zu einem Mangel an Sichtbarkeit und Verständlichkeit der europäischen Politik. Diese „Sterilisierung" der Demokratie führt zu Gleichgültigkeit unter den Bürgern, wie die niedrige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen zeigt, und schürt gleichzeitig die Ablehnung des Systems und seiner Akteure. In diesem Zusammenhang kann die Präsenz euroskeptischer Abgeordneter eine entscheidende Rolle bei der Legitimierung spielen, indem sie die Pluralität und Vielfalt der Meinungen verkörpern und die Debatten im Parlament sichtbar machen.[115]

Indem sie als Kanal für den Ausdruck von Oppositionen dienen und zur Politisierung Europas beitragen, erhöhen euroskeptische Parteien die Repräsentativität der Institution und begünstigen das Entstehen eines stärker konfliktorientierten Diskurses innerhalb der EU. Die Überrationalisierung der Deliberation kann als Hauptkritikpunkt der Theorie der deliberativen Demokratie angesehen werden.[116] Die Politisierung sowie die Bedeutung der Identitätsdimension und der nationalen Identitäten stehen im Widerspruch zu der Idee einer technokratischen Integration, die von Eliten außerhalb des politischen Bereichs

theory of european integration: from permissive consensus to constraining, British journal of political science 2009, 1.

115 „Bezogen auf das traditionelle Verständnis der parlamentarischen Demokratie weist das politische System der Europäischen Gemeinschaft ein Legitimitätsdefizit und damit ein Demokratiedefizit auf. […] Die Schwäche der bestehenden europäischen politischen Parteien ist ebenfalls auf die derzeitige institutionelle Konfiguration zurückzuführen. Eine Stärkung der Parteien durch ihre rechtliche Anerkennung und Finanzierung könnte dazu beitragen, bestimmte Probleme im politischen Prozess der Union zu mildern, würde jedoch das Demokratiedefizit nicht beseitigen," *Buhr* (Fn. 35), S. 28.

116 Obwohl Rawls' übergreifender Konsens und Habermas' kommunikative Vernunft auf unterschiedlichen Mechanismen beruhen, konvergieren ihre theoretischen Rahmenbedingungen in derselben grundlegenden Intuition: Die Deliberation ist ein rationaler Prozess, der zu einer moralischen Übereinstimmung führen kann, und nicht nur eine einfache Aggregation individueller Interessen. In der Theorie von Habermas entsteht Konsens aus Interaktionen, die in einer idealen Diskurssituation stattfinden, die durch eine offene Kommunikation zwischen allen Teilnehmern gekennzeichnet ist, wobei jeder die gleichen Rechte hat, sich zu äußern und gemeinsam über die Kommunikationsverfahren selbst nachzudenken. Diese hohen normativen Anforderungen boten jedoch einen fruchtbaren Boden für Kritiker, die die praktische Durchführbarkeit der deliberativen Demokratie anzweifeln und auf die anhaltende Kluft zwischen den theoretischen Ambitionen des Modells und seiner tatsächlichen Umsetzung hinweisen, *A. Crespy*, Deliberative democracy and the legitimacy of the EU: a reappraisal of conflict, Political studies 2014, 81.

geleitet wird und quasi automatisch zu einer gemeinsamen europäischen Identität führt.[117] Die Fragmentierung der Meinungen und Positionen innerhalb der EU ist sowohl Ursache als auch Folge dieser Politisierung. Diese Dynamik ist jedoch an sich nicht schädlich für das europäische Projekt, da sie die Debatte anregt, die demokratische Legitimität stärkt und es ermöglicht, die Integration an die verschiedenen nationalen Kontexte anzupassen.

Ein fragmentiertes Parlament, in dem Vertreter sitzen, die seine Funktionsweise in Frage stellen, kann erhebliche Risiken für die institutionelle Architektur der Europäischen Union mit sich bringen. Wenn die letzten Jahre durch eine „Banalisierung" des Euroskeptizismus gekennzeichnet waren, ist dies zum großen Teil auf die interne Fragmentierung der Kräfte zurückzuführen, die sich gegen das politische und rechtliche Projekt der Union stellen. Die Zersplitterung der politischen Fraktionen in Verbindung mit der ständigen Neuzusammensetzung wechselnder Koalitionen hat die Fähigkeit der euroskeptischen Parteien, dem institutionellen System der Union zu schaden, neutralisiert.[118]

Der Euroskeptizismus bleibt dennoch eine vielgestaltige Strömung, die auf eine Form des politischen Zynismus verweist, der tief in der Krise der repräsentativen Demokratie in den Mitgliedstaaten verwurzelt ist. Die Vielzahl der aktuellen Krisen, mit denen die Union konfrontiert ist, könnte jedoch einen furchtbaren Nährboden für die Stärkung dieser politischen Gruppierungen bilden und die Entstehung gezielter Strategien zur Lähmung der Institutionen der Union begünstigen.[119] In einem solchen Fall wären die Ohnmacht und Trägheit des Europäischen Parlaments nicht auf die Fragmentierung zurückzuführen, die möglicherweise die Bildung dynamischer und funktionsfähiger Koalitionen ermöglicht. Die Lähmung wäre vielmehr das Ergebnis der Konsolidierung eines euroskeptischen Lagers, das den Integrationsprozess untergräbt.

---

[117] *A. Voßkuhle*, Opposition im Europäischen Parlament, in: Becker/Hatje/Potacs/Wunderlich (Hrsg.), FS für Jürgen Schwarze, 2014, 283 ff., 298. Der Autor führt aus, dass sich Demokratie nicht allein auf eine Kontrolle zwischen Eliten stützen könne. Ein institutionelles System, das der Öffentlichkeit nur wenige Kontrollmechanismen biete, schaffe kein Vertrauen. Vielmehr fördere es das Gefühl, dass die EU nach einer „eigenen expertokratischen Eigenlogik" handle.

[118] Siehe dazu ausführlich *N. Brack*, Chapitre 15. Euroscepticisme, Etudes européennes 2017, 567 (567).

[119] *N. Brack/N. Startin*, Euroscepticism, from the margins to the mainstream, International Political Science Review 2015, 239.