

Schriften zum Europäischen Recht

Band 188

Der informelle Trilog

Das Schattengesetzgebungsverfahren
der Europäischen Union

Von

Fabian Giersdorf



Duncker & Humblot · Berlin

FABIAN GIERSDORF

Der informelle Trilog

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 188

Der informelle Trilog

Das Schattengesetzgebungsverfahren
der Europäischen Union

Von

Fabian Giersdorf



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
hat diese Arbeit im Wintersemester 2018/2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-15685-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55685-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85685-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Franzi, Lena und Felix

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand zwischen März 2016 und Mai 2018 während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg bei Prof. Dr. Bernhard W. Wegener. Sie wurde im Wintersemester 2018/19 vom Fachbereich Rechtswissenschaft als Dissertation angenommen. Rechtsprechung, Literatur und Organpraxis konnten vor Drucklegung bis Anfang November 2018 berücksichtigt werden.

Über die Entstehungszeit dieser Arbeit hinweg haben mich viele Menschen begleitet, denen ich an dieser Stelle aufrichtig danken möchte.

Mein erster Dank gebührt dabei meinem Doktorvater und Förderer Prof. Dr. Bernhard W. Wegener. Er hat diese Arbeit nicht nur durch einen umfangreichen Stellenanteil und die zur Forschung notwendigen Freiräume ermöglicht, sondern mich auch stets in fachlicher Hinsicht unterstützt und motiviert. Mit seiner ehrlichen, bedachten und gütigen Art wird er mir immer ein akademisches und menschliches Vorbild sein.

Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Markus Krajewski für den fortlaufenden akademischen Diskurs über meine Arbeit und die rasche Erstellung des überaus wohlwollenden Zweitgutachtens. Herr Prof. Dr. Andreas Funke hat mir frühzeitig die Möglichkeit gegeben die Thesen meiner Arbeit in seinem Kolloquium vorzustellen. Die daraus hervorgegangenen Diskussionen und sein Interesse an meiner Arbeit waren von unschätzbarem Wert für den Fortgang meiner Dissertation. Hierfür danke ich Herrn Prof. Dr. Funke. Ebenfalls danken möchte ich den Herausgebern der Schriftenreihe zum Europäischen Recht für die Aufnahme in selbige.

Herr Tobias Gotthardt, MdL, hat als ehemaliger Mitarbeiter des Europäischen Parlaments einige Quellen nach langer Recherche aus den tiefsten Archiven der Europäischen Union ausgegraben und mein theoretisches Wissen an den praktischen Realitäten der Organe gemessen. Ohne ihn wäre das Erstellen einer praxisbezogenen Arbeit schlicht unmöglich gewesen. Für diese Unterstützung, trotz begrenzter Zeit, danke ich ihm recht herzlich. Meinen Freunden Dominik Meier und Florian Eckert bin ich für die unzähligen Gespräche über meine Arbeit in den unzählbaren gemeinsamen Pausen in den Hallen des Erlanger Juridicums zu Dank verpflichtet. Ihr zivilrechtlich geprägter Blick hat mir so manche neue Sichtweise auf meine Problemstellungen verschafft. Meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl, Monika

Wehrhahn, Anja Nestler, Moritz Gabriel, Tom Kuhfuss, Florian Zeitner, Moritz Scheffer und Emilia Nestler, bin ich auf Grund vielfältiger, verschiedenartiger Unterstützungsleistungen zu Dank verpflichtet. Damit auch sprachlich Recht und Ordnung herrscht, hat sich Herr Jürgen Schreier bei der Korrektur der Arbeit erfolgreich hervorgetan. Auch dafür vielen Dank.

Meiner Mutter Anita Giersdorf, die mich alleine großgezogen und mich mein ganzes Leben lang mit voller Hingabe unterstützt hat, bin ich zu größtem Dank verpflichtet. Sie und meine Schwester Natalie Giersdorf waren und sind immer für mich da, um mich menschlich zu unterstützen und zu stärken.

Meine Ehefrau Franziska Giersdorf, hat nicht nur die ganze Arbeit durchgelesen, sondern mich jeden einzelnen Tag der Bearbeitung motiviert, unterstützt und ab und zu auch getröstet. Ihre vielfältigen, unaufzählbaren Hilfestellungen haben mir das Leben in der Zeit meiner Dissertation so angenehm wie möglich gestaltet. Die damit einhergehende Dankbarkeit kann nicht in Worte und erst Recht nicht in Buchstaben gefasst werden. Der letzte Dank gilt schließlich meinen beiden Kindern Lena und Felix. Lena möchte ich dafür danken, dass sie mir mit ihrer fröhlichen und zugleich liebevollen Art immer wieder gezeigt hat, worauf es im Leben wirklich ankommt. Felix möchte ich dafür danken, dass er erst eine Woche nach Abgabe der hier vorliegenden Dissertation auf die Welt gekommen ist, was in der Schlussphase der Arbeit Vieles vereinfacht hat.

Nürnberg, im März 2019

Fabian Giersdorf

Inhaltsübersicht

Einführung und Gang der Bearbeitung	17
--	----

Erster Teil

Geschichtliches

A. Entwicklung des Rechtsetzungsverfahrens	21
B. Einfluss informeller Absprachen auf die Rechtsetzungsverfahren	26
C. Zwischenergebnis: Gesteigerter Einfluss des Parlaments – gesteigerte Informalität.	33

Zweiter Teil

Rechtsgrundlagen des informellen Trilogs

A. Gemeinsame Erklärungen zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens	35
B. Interinstitutionelle Vereinbarung über <i>Bessere Rechtsetzung</i>	56
C. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments	60
D. Darstellung der Trilogpraxis in den Leitfäden der Organe	70
E. Zwischenergebnis: Deformalisierung, Reformatisierung, Verfassungsentwicklung?	76

Dritter Teil

Der informelle Trilog in der Praxis der Organe

A. Verfahrensleitende Prinzipien und Hintergründe	79
B. Die Beteiligtenstruktur des Mitentscheidungsverfahrens und des informellen Trilogs	99
C. Der Ablauf des Verfahrens in den einzelnen Stadien des Mitentscheidungsverfahrens	121
D. Statistische Angaben zum Wandel des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens	163
E. Zwischenergebnis: Der informelle Trilog als „neues Vermittlungsverfahren“	166

Vierter Teil

Transparenz der Trilogie: Black hole of decision making?	171
A. Die Transparenz der Europäischen Union	172
B. Transparenz und Gesetzgebung	180
C. Die Transparenz der Trilogie	201
D. Zwischenergebnis: Auftrag zu grenzenloser Transparenz?	224

Fünfter Teil

Der informelle Trilog im Demokratietrilemma?	226
A. Zum Demokratisierungsstand der Europäischen Union	226
B. Verwirklichung der Demokratie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ..	246
C. Demokratie der Trilogie	260
D. Zwischenergebnis: Demokratische Herausforderungen europäischer Gesetzgebung	285
Fazit	289
Literaturverzeichnis	300
Sachverzeichnis	321

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Gang der Bearbeitung	17
--	----

Erster Teil

Geschichtliches

A. Entwicklung des Rechtsetzungsverfahrens	21
I. Vertragliche Anfänge – das Anhörungsverfahren	21
II. Steigende Bedeutung des Parlaments	22
III. Von der Zusammenarbeit zur Mitentscheidung	24
B. Einfluss informeller Absprachen auf die Rechtsetzungsverfahren	26
I. Steigende Komplexität erfordert flexible Maßnahmen	26
II. Das gesteigerte Machtbedürfnis des Europäischen Parlaments als Grundlage informeller Verfahren	27
III. Das Haushaltsverfahren als Wiege informeller Verhandlungen und Vereinfachungen auf Unionsebene	28
IV. Der informelle Trilog erobert das Rechtsetzungsverfahren	30
C. Zwischenergebnis: Gesteigerter Einfluss des Parlaments – gesteigerte Informalität	33

Zweiter Teil

Rechtsgrundlagen des informellen Trilog

A. Gemeinsame Erklärungen zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens	35
I. Rechtscharakter der gemeinsamen Erklärung als interinstitutionelle Vereinbarung	36
1. Rechtliches Rangverhältnis interinstitutioneller Vereinbarungen	37
2. Grenzen interinstitutioneller Vereinbarungen	38
a) Änderung und Ergänzung vertraglich fixierter Entscheidungs- verfahren	38
b) Das institutionelle Gleichgewicht	44
c) Vereinbarkeit mit anderen grundlegenden Verfassungs- prinzipien	45
d) Zwischenfazit	46
3. Bindungswirkung interinstitutioneller Vereinbarungen	47

4. Zustandekommen interinstitutioneller Vereinbarungen	51
5. Zwischenfazit	53
II. Inhalt der gemeinsamen Erklärung	54
B. Interinstitutionelle Vereinbarung über <i>Bessere Rechtsetzung</i>	56
I. Hintergrund	57
II. Inhalt	58
III. Bewertung	59
C. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments	60
I. Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ..	60
1. Grenzen des organinternen Selbstorganisationsrechts	61
2. Bindungswirkung organinternen Selbstorganisationsrechts	62
3. Zwischenfazit	65
II. Inhalt	66
III. Bindungswirkung	67
IV. Zwischenfazit	69
D. Darstellung der Trilogpraxis in den Leitfäden der Organe	70
I. Rechtscharakter und Bindungswirkung	70
II. Inhalt	71
III. Bewertung	74
E. Zwischenergebnis: Deformalisierung, Reformalisierung, Verfassungs- entwicklung?	76

Dritter Teil

Der informelle Trilog in der Praxis der Organe	79
A. Verfahrensleitende Prinzipien und Hintergründe	79
I. Effizienz und Effektivität im Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union	80
1. Begriffsdefinition	80
2. Effizienz als Notwendigkeit der Verträge?	83
3. Effizienzsteigernde Mittel der Trilogie	86
4. Zwischenfazit: Effizienz als Mittel zum Machterhalt	90
II. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit als Pneuma der Inter- organbeziehungen	92
III. Zwischenfazit: Effizienz und loyale Zusammenarbeit als besondere Vertragsprinzipien	96
B. Die Beteiligtenstruktur des Mitentscheidungsverfahrens und des infor- mellen Trilogs	99
I. Beteiligte und Beteiligungsmöglichkeiten nach den Verträgen und den Geschäftsordnungen	99
1. Kommission	99

2. Europäisches Parlament	101
3. Rat	104
4. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen	106
5. Mitwirkung der nationalen Parlamente	110
6. Beteiligung der Bürger und Interessenvertretungen	111
II. Die Teilnehmer des informellen Trilogs	115
III. Zwischenfazit: Verengung der Beteiligtenstruktur im informellen Trilog	117
C. Der Ablauf des Verfahrens in den einzelnen Stadien des Mitentscheidungsverfahrens	121
I. Die einzelnen Stadien des Mitentscheidungsverfahrens	122
1. Die Initiativphase	122
2. Das Stadium der ersten Lesung	125
3. Das Stadium der zweiten Lesung	131
4. Der Vermittlungsausschuss	136
5. Das Stadium der dritten Lesung	142
II. Der informelle Trilog in den Stadien des ordentlichen Gesetzgebungs- verfahrens	143
1. Der formelle informelle Verfahrensablauf der einzelnen Trilog- sitzungen	144
2. Unterschiede in den einzelnen Phasen des Mitentscheidungs- verfahrens	149
a) Triloge vor der ersten parlamentarischen Lesung	149
b) Triloge vor der ersten Lesung des Rates	156
c) Triloge vor der zweiten parlamentarischen Lesung	157
d) Triloge zur Unterstützung des Vermittlungsausschusses	159
3. Zwischenfazit: Die Verwandlung des ordentlichen Gesetzgebungs- verfahrens	162
D. Statistische Angaben zum Wandel des ordentlichen Gesetzgebungs- verfahrens	163
E. Zwischenergebnis: Der informelle Trilog als „neues Vermittlungs- verfahren“	166

Vierter Teil

Transparenz der Triloge: Black hole of decision making?	171
A. Die Transparenz der Europäischen Union	172
I. Die Rolle der Transparenz in den Verträgen	173
II. Grenzen der Transparenz	176
III. Zwischenfazit: Transparenz und Effizienz	178
B. Transparenz und Gesetzgebung	180
I. Allgemeine Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens	181

II. Veröffentlichung und Zugang zu Dokumenten im Gesetzgebungsverfahren	189
III. Zwischenfazit: Die Gesetzgebung als offenes Buch?	198
C. Die Transparenz der Trilog	201
I. Inhalt und Ergebnisse der strategischen Untersuchung OI/8/2015/JAS	201
II. Rechtliche Bewertungen	208
1. Keine Sitzungsöffentlichkeit der Trilogsitzungen	208
2. Bereitstellung von Trilogkalendern	210
3. Veröffentlichung der Sitzungsteilnehmer und Ausgangsstandpunkte der Organe	212
4. Veröffentlichung der Vierspaltendokumente. Gleichzeitig Besprechung der Entscheidung EuG, Rs.T-540/15 (De Capitani/Parlament)	213
III. Zwischenfazit: Recht vs. Realität – Wer kontrolliert den Gesetzgeber?	221
D. Zwischenergebnis: Auftrag zu grenzenloser Transparenz?	224

Fünfter Teil

Der informelle Trilog im Demokratietrilemma?	226
A. Zum Demokratisierungsstand der Europäischen Union	226
I. Geschichtliche Entwicklung – Demokratie vor dem Hintergrund der europäischen Integration	228
II. Europäische Demokratie nach dem Vertrag von Lissabon	229
III. Demokratische Legitimation der Europäischen Union durch ihre Gesetzgeber	234
1. Europäisches Parlament	234
2. Ministerrat	238
IV. Zwischenfazit: Die Wechselwirkung gegenseitiger Verantwortlichkeit	243
B. Verwirklichung der Demokratie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	246
I. Aufgabenverteilung im institutionellen Dreieck	246
1. Die Europäische Kommission als Institution sui generis	247
2. Europäisches Parlament – Legitimation durch Inklusion	251
3. Der Ministerrat als nationale Interessenvertretung	252
II. Die strukturelle Schwachstelle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und deren Ausgleichsversuche	253
III. Zwischenfazit: Die Gesetzgebungstätigkeit als Zukunftsfaktor der Europäischen Union	258
C. Demokratie der Trilog	260
I. Informelle Einflüsse auf Gesetzgebungsprozesse in ausgewählten Staaten	260
1. Deutschland	261

2. Großbritannien	263
3. Frankreich	264
4. Zwischenfazit: Funktionen von Informalität und der unions- europäische Vergleich	266
II. Verletzung des institutionellen Gleichgewichts?	268
1. Aufwertung der Kommission gegenüber Parlament und Rat? Gleichzeitig Bewertung der Entscheidung EuGH, Rs. C-409/13 (Rat/Kommission)	268
2. Machtverschiebungen zwischen den Gesetzgebern?	273
3. Zwischenfazit: Der Ausschluss Dritter als negative Konsequenz trilogisierter Verhandlungsführung	276
III. Auswirkungen der Trilogie auf die Legitimationsleistung im Gesetz- gebungsverfahren	278
1. Veränderungen innerhalb des Europäischen Parlaments	279
2. Veränderungen innerhalb des Ministerrates	281
IV. Zwischenfazit: Die Technokratisierung des Mitentscheidungsverfahrens	283
D. Zwischenergebnis: Demokratische Herausforderungen europäischer Gesetzgebung	285
Fazit	289
Literaturverzeichnis	300
Sachverzeichnis	321

Einführung und Gang der Bearbeitung

Steigende Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens durch zunehmende Informalisierung? Unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses? Oder doch eher „*Aushöhlung der Demokratie durch die Hintertür*“¹ und „*Sinnbild für mangelhafte Transparenz in der Union*“²? Wer den informellen Trilog, die nahezu formlosen Dreiertreffen von Kommissions-, Rats- und Parlamentsvertretern im unionsrechtlichen Gesetzgebungsprozess, mit wenigen Worten zu beschreiben versucht, wird bald merken, dass dieses Unterfangen kaum Erfolg haben kann. Zu groß und zu vielschichtig sind die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Fragestellungen.

Während nämlich der Vertrag von Lissabon in Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art. 294 Abs. 1 AEUV das Mitentscheidungsverfahren mit seinen ausdifferenzierten Regulierungen primärrechtlich zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erhoben hat,³ hat in der Praxis der informelle Trilog als auf den ersten Blick nahezu unregelter *Teil* des Verfahrens den vertraglich fixierten Abläufen längst den Rang abgelaufen. Bisweilen drängt sich sogar der Eindruck auf, der informelle Trilog sei das eigentliche Gesetzgebungsverfahren, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren hingegen bloße Makulatur.⁴ Dieses

¹ *Simantke*, Tagesspiegel.de, 21.05.2015, <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/eu-trilog-wie-bruessel-im-hinterzimmer-die-demokratie-aushoehlt/11793136.html> (zuletzt abgerufen am: 07.11.2018).

² *Wendt*, euractiv.de, 28.05.2015, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-gesetzgebung-mehr-offenheit-statt-speed-dating-notig/> (zuletzt abgerufen am: 07.11.2018).

³ Die Bezeichnungen Mitentscheidungsverfahren und ordentliches Gesetzgebungsverfahren werden im Folgenden synonym verwendet, obwohl die Verträge seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV nur noch vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sprechen.

⁴ Vgl. hierzu nur der Wortlaut zahlreicher Artikel über öffentlichkeitsrelevante Gesetzgebungsprojekte: „*Im Zuge informeller Trilog-Verhandlungen haben sich Repräsentanten der Kommission, des Europäischen Rates und des Parlaments noch im Dezember 2015 auf einen Kompromiss für die kommende Richtlinie geeinigt*“, *Rede-ker/Pres*, Noerr.com, 22.01.2016, <https://www.noerr.com/de/newsroom/News/updatefortschritte-im-eu-richtlinienverfahren-zum-geheimnisschutz-trade-secret-directive.aspx> (zuletzt abgerufen am: 07.11.2018); „*Gebäudeeffizienz ist durch den Trilog*“, dnr.de, 21.12.2017, <https://www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2017-klimaenergie/gebaeudeeffizienz-ist-durch-den-trilog/> (zuletzt abgerufen am: 07.11.2018).

Gefühl verfestigt sich bei einem Blick in die Statistiken: Während in der Legislaturperiode von 1999 bis 2004 nur 29% der Mitentscheidungsverfahren in erster Lesung abgeschlossen werden konnten, wurden in der ersten Hälfte der aktuellen Legislaturperiode zwischen 2014 und 2016 bereits 97% der Dossiers in der ersten oder frühen zweiten Lesung verabschiedet.⁵

Hintergrund der Zunahme dieser sog. *First-Reading-Agreements* ist der Drang, mögliche Konflikte im Gesetzgebungsverfahren bereits zu seinem Beginn durch informelle Trilogie abzutragen. Diese informale Ergänzung formaler Strukturen führt zwar *nur* zu einer geringen Beschleunigung des Gesamtverfahrens,⁶ erhöht jedoch die Flexibilität der Institutionen signifikant. Doch die vielgelobte Flexibilisierung könnte auch ihren Preis haben. Denn die zunehmenden Informalisierungstendenzen betreffen Bereiche, die der Europäischen Union und jedem anderen Souverän Struktur und Legitimation verleihen. An dieser Stelle sei beispielhaft die kritische Untersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten zur Transparenz der Trilogie⁷ genannt, die in den Medien reichlich Aufmerksamkeit gefunden und zu interinstitutionellen Verstimmungen geführt hat.⁸

Die zunehmende „*Trilogisierung*“⁹ kann neben der Transparenz auch weitere Aspekte des vor allem in Art. 2 EUV und Art. 10 EUV verankerten Demokratieprinzips beeinträchtigen. So stellt sich die grundsätzliche Frage nach der demokratischen Legitimation der Dreiertreffen und nach deren Einfluss auf die Machtstrukturen im Interorganverhältnis. Ebenfalls näherer Betrachtung bedarf die Frage, ob und inwieweit durch das informelle Vorverfahren das eigentlich vertraglich vorgesehene Mitentscheidungsverfahren in nicht zu rechtfertigender Art und Weise umgangen wird.

Um diese grundsätzlichen Probleme in den integrationsprozessualen Gesamtkontext einordnen zu können, soll zunächst die geschichtliche Entwicklung der Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene betrachtet werden. Dabei gilt es besonders die zunehmende Bedeutung des Europäischen Parlaments in den Blick zu nehmen. Dass informelle Absprachen auf europäischer Ebene keine Erfindung der letzten Jahre sind, sondern sich parallel zum

⁵ Zu den statistischen Erhebungen ausführlich unten S. 163 ff.

⁶ Vgl. dazu die Tabelle zur durchschnittlichen Gesamtverfahrensdauer in Relation zur Dauer der einzelnen Lesungen auf S. 166.

⁷ Fall OI/8/2015/JAS, Geöffnet am 26.05.2015, Entscheidung am 12.07.2016, <https://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/case.faces/de/46048/html.bookmark> (zuletzt abgerufen am: 07.11.2018).

⁸ Dazu ausführlich *Melzer*, *verfassungsblog.de*, 01.12.2015, <http://verfassungsblog.de/trilogieverfahren-und-transparenzgebot-wer-kontrolliert-den-europaeischen-gesetzgeber/> (zuletzt aufgerufen am: 07.11.2018).

⁹ Vgl. auch *von Achenbach*, *Demokratische Gesetzgebung*, 2014, S. 469 ff.

Machtzuwachs des Europäischen Parlaments entwickelt haben, wird ebenfalls kurz angerissen. Dargestellt wird dies exemplarisch anhand des Haushaltstrilogs, der als Vorbild für die informellen Trilogie gesehen wird.

Der zweite Teil der Bearbeitung setzt sich mit den Rechtsgrundlagen des informellen Trilogs auseinander. Obwohl dieser primärrechtlich nicht vorgesehen ist, haben die Organe auf der Ebene des sekundären Inter- und Innerorganrechts Regelungen geschaffen, die die eigentlich informelle Praxis reformalisieren sollen. Neben einer inhaltlichen Beschreibung der einzelnen Vorschriften sollen auch deren Bindungswirkungen und -grenzen hergeleitet werden, um so eine umfassende Bewertungsgrundlage für die anschließenden Bearbeitungsteile schaffen zu können.

Im Anschluss daran wird die Praxis der informellen Trilogie dargestellt. Ausgehend von den verfahrensleitenden Prinzipien der Effizienz und der loyalen Zusammenarbeit werden die Beteiligtenstruktur und der Verfahrensablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens untersucht und der Einfluss der informellen Trilogie auf diese herausgearbeitet. Neben der Bestimmung grundlegender Begrifflichkeiten sollen jeweils erste Bewertungen der Praxis vorgenommen werden. Durch den Vergleich zwischen ordentlichem Gesetzgebungsverfahren und informellem Trilog soll vor allem aufgezeigt werden, wie das formale Gesetzgebungsverfahren durch die Organe angewandt wird und zu welchen inner- und interinstitutionellen Verschiebungen dies führt.

Der vierte und fünfte Abschnitt der Bearbeitung widmen sich dann zwei speziellen rechtlichen Problemkreisen. So soll zunächst die vielgescholtene Transparenz der Trilogie genauer untersucht werden. Um dafür eine ordentliche Bewertungsgrundlage schaffen zu können, wird in drei Schritten vorgegangen: Nachdem zunächst die Bedeutung der Transparenz für die Europäische Union herausgearbeitet wird, soll deren Verwirklichung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgezeigt werden. Davon ausgehend, kann dann die Transparenz der Trilogie einer näheren Betrachtung zugeführt werden. In diesem Rahmen gilt es vor allem die bereits angesprochene Untersuchung der Bürgerbeauftragten aus dem Jahr 2016 in den Blick zu nehmen. Anhand der herausgearbeiteten Grundsätze ist dann rechtlich zu beurteilen, ob und wie die Transparenz der Trilogie verbessert werden müsste.

Das letzte Unterkapitel setzt sich schließlich mit der Frage auseinander, ob weitere demokratische Grundsätze auf europäischer Ebene durch den Gebrauch informeller Trilogie beeinträchtigt werden. Hierbei sollen zunächst die Besonderheiten der Demokratieverwirklichung innerhalb der Europäischen Union betrachtet werden, bevor die demokratische Leistungsfähigkeit des Gesetzgebungsverfahrens beurteilt wird. Ob es durch die Trilogie zu einer signifikanten Verschiebung der Machtverhältnisse im interinstitutionellen Rahmen oder zu weiteren Auswirkungen auf die Legitimationsleistung