



Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Der Einfluss der erweiterten
Kompetenzen der nationalen
Parlamente am Beispiel des
Deutschen Bundestages

Tectum

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaften

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaften
Band 72

Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen
der nationalen Parlamente am Beispiel des
Deutschen Bundestages

Tectum Verlag

Rainer Bollmohr

Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon
Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen der nationalen Parlamente
am Beispiel des Deutschen Bundestages

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017

ISBN 978-3-8288-6855-7

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter der ISBN

978-3-8288-3957-1 im Tectum Verlag erschienen.)

Zugl. Dissertation Goethe-Universität Frankfurt am Main 2016 Siegelziffer

D.30

Umschlaggestaltung: Tectum Verlag, unter Verwendung des Bildes

#103281789 von fotostar, www.fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist eine gekürzte Fassung meiner Dissertation, welche vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main im Jahr 2016 angenommen wurde.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union wird seit dem Vertrag von Maastricht 1992 diskutiert, und es gibt zahlreiche auch vertragliche Lösungsansätze. Zuletzt war es der nicht wirksam gewordene Verfassungsvetrag 2005, der im Vertrag von Lissabon 2009 aufging. Repräsentative Demokratie als Grundlage der Arbeitsweise und Stärkung der Parlamente sowie die Einführung der Bürgerinitiative und der doppelten Mehrheit sollten das Demokratiedefizit verringern. Es war das Ziel dieser Arbeit, in einem Vergleich vor und nach dem Vertrag von Lissabon und unter Zugrundelegung eines postnationalen Demokratie-modells zu prüfen, ob und wie durch die Erweiterung der Kompetenzen der nationalen Parlamente insbesondere am Beispiel des Deutschen Bundestages das Demokratiedefizit verringert wurde.

Für mich war die Erstellung dieser Arbeit eine besondere Herausforderung in verschiedener Hinsicht. Zum einen bin ich zwar Diplom-Politologe, habe aber als solcher nie gearbeitet, sondern war Manager und Unternehmensberater in Wirtschaftsunternehmen und bin damit also Quereinsteiger. Zum anderen war ich bei der Zulassung als Doktorand bereits im 70. Lebensjahr. Ohne die intensiven Gespräche mit dem leider zu früh verstorbenen Prof. Dr. Josef Esser, dem ich auch diese Arbeit widme, hätte ich den Versuch nie gewagt. Als er die Betreuung aus gesundheitlichen Gründen zurückgeben musste, hat sich die Nachfolgerin auf dem Lehrstuhl, Frau Professorin Dr. Brigitte Geißel, bereit erklärt, die Betreuung zu übernehmen. Dafür möchte ich mich besonders bedanken.

Ich danke ihr auch für die Erstellung des Erstgutachtens und Frau Professorin Dr. Sandra Eckert für das Zweitgutachten.

Besonderer Dank gilt auch Frau Dr. Birgit von Pflug, Leiterin des Referats Europa-Dokumentation in der Bundestagsverwaltung. Sie hat mir schwer verständliche Sachverhalte und Zusammenhänge erklärt, und mir Informationen zugänglich gemacht, die man weder gezielt su-

chen noch zufällig finden kann. Ich danke auch Herrn Dr. Volker Manz für seine kritische Begleitung und guten Ratschläge.

Schließlich danke ich meiner Frau Anne für ihr Verständnis und ihre Unterstützung beim Korrekturlesen und dem Auspendeln der Hänger und negativen Stimmungen.

Frankfurt, im März 2017

Rainer Bollmohr

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	X
Abkürzungen	XI
1 Einleitung, Forschungsfrage und Gang der Untersuchung	1
2 Ein Demokratiemodell für die Europäische Union	15
2.1 Demokratietheorien	17
2.2 Darstellung eines Demokratiemodells der EU	27
2.3 Erläuterungen zum Demokratiemodell	42
2.3.1 Gemeinsame Bestimmungen und Grundsätze	43
2.3.2 Wahlen und Entscheidungsformen	45
2.3.3 Legitimation im Demokratiemodell	50
2.3.4 Demokratische Kontrolle	59
Exkurs: Kontrolle durch das Subsidiaritätsprinzip	61
2.3.5 Die EU aus der Sicht des Demokratiemodells	63
3 Das Demokratiedefizit der Europäischen Union	67
3.1 Das strukturelle Demokratiedefizit	70
3.2 Das institutionelle Demokratiedefizit	73
3.2.1 Das Legitimationsdefizit	74
3.2.2 Das Repräsentationsdefizit	96
3.2.3 Das Partizipationsdefizit	100

3.3	Das Demokratiedefizit der EU im Vergleich mit dem Demokratiemodell	104
3.3.1	Zusammenfassung der Defizite	104
3.3.2	Vergleich des Demokratiedefizits mit dem Demokratiemodell	107
3.4	Operationalisierung des Demokratiedefizits	111
3.4.1	Beschreibung der Indikatoren	111
3.4.2	Vergleich der Indikatoren vor und nach dem Vertrag von Lissabon	113
3.4.3	Zusammenfassung	117
4	Empirische Untersuchung der europapolitischen Arbeitsabläufe im Deutschen Bundestag im Jahr 2011...	119
4.1	Datenfluss von der EU zum Deutschen Bundestag	122
4.2	Analyse der Kommissionsvorschläge und deren Bearbeitung im Deutschen Bundestag	127
4.2.1	Vergleich der Befassung mit EU-Angelegenheiten in den Bundestagsausschüssen 2008 zu 2011	127
4.2.2	Bearbeitung der KOM-Dokumente im Deutschen Bundestag	133
4.2.3	Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages mit der EU	144
4.3	Zwischenfazit	150
5	Ergebnisse der empirischen Untersuchung – der Beitrag des Deutschen Bundestages zu Legitimation, Transparenz und Politisierung der EU	153
5.1	Legitimation durch den Deutschen Bundestag ...	155
5.2	Beitrag des Deutschen Bundestags zur Transparenz der EU-Rechtsetzung	158
5.3	Beiträge des Deutschen Bundestages zur Politisierung der EU	162

6	Fazit und Ausblick	165
6.1	Fazit	165
6.2	Ausblick	167
Anhang		173
	Vergleich des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon	173
	Hinweis auf weitere Auswertungen und Dokumente	193
Quellen- und Literaturverzeichnis		199
Quellen		199
	Europäische Union	199
	Deutschland	202
	Sonstiges	204
Literatur		205

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Demokratiemodell nach Dahl	20
Abbildung 2:	Schema Demokratiemodell der EU	38
Abbildung 3:	Demokratiemodell mit Berücksichtigung EUV, AEUV und Dahl	39
Abbildung 4:	Vertrauen in die EU	72
Abbildung 5:	Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat entsprechend dem Integrationsverantwortungs- gesetz	91
Abbildung 6:	Ebenen im Mehrebenensystem der EU	108
Abbildung 7:	Vertikale und horizontale Zuständigkeiten	109
Abbildung 8:	Zusammenfassung des Vergleichs des Demokratiedefizits der Europäischen Union vor und nach dem Vertrag von Lissabon	115
Abbildung 9:	Veränderung der Defizite	117
Abbildung 10:	Quantitativer Vergleich der Tagesordnungs- punkte der Ausschüsse mit EU-Fragen 2008/2011	130
Abbildung 11:	Auswertung der KOM-Dokumente 2011 aus EUR-Lex und den Tagesordnungen der Bundestagsausschüsse	136
Abbildung 12:	Inhalte der 2011 nicht in Ausschüssen behandelten KOM-Dokumente	137
Abbildung 13:	Anzahl der KOM-Dokumente 2011 pro Ausschuss	138
Abbildung 14:	Anzahl der Stellungnahmen gemäß Artikel 23 GG	140
Abbildung 15:	Begründete Stellungnahmen 2011 nach Rechtsetzungsorganen	147

Abkürzungen

A	Anhörung
AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung vom 26.10.2012
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
Az.	Aktenzeichen der Drucksache des Deutschen Bundestages
BR	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG 2009	Urteil zum Vertrag von Lissabon vom 30.06.2009 2 BvE 2/08
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, auch AStV)
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union)
E	Einwohner
ebd.	ebenda, gleicher Titel wie zuvor
EBI	Europäische Bürgerinitiative
EGV	Konsolidierte Fassungen des Vertrages zur Gründung der EG in der Fassung vom 24.12.2002 (Nizza)
EK	Europäische Kommission
Em	Empfehlung
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Der Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung vom 26.10.2012

EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EZB	Europäische Zentralbank
Fn	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Hoher V	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
Invbank	Europäische Investitionsbank
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union
i. V. m.	in Verbindung mit
KOM/COM	Dokumente der Europäischen Kommission, z. B. Vorschläge für angenommene Rechtsakte, Mitteilungen, Berichte usw., versehen mit der entsprechenden Jahreszahl und einer fortlaufenden Nummer
M	Mitteilung
MS	Mitgliedstaat(en)
NP	nationale Parlamente
Protokoll	Als Anhang zum EUV gibt es 37 Protokolle, die Bestandteile der Verträge sind (Art. 51 EUV). Beispiel: Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
QM	qualifizierte Mehrheit
Ratsdok.	Dokumente des Rats der Europäischen Union, oft parallel zu KOM
ReH	Rechnungshof
RN	Randnummer in Urteilen des Bundesverfassungsgerichts
S	Sitze
sic	so in der Quelle
St	Stimmen
U	Unterrichtung
ÜA	Überweisung an die Ausschüsse
V	Vorschlag

VEU	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung vom 24.12.2002
VvL	Vertrag von Lissabon
WiSozA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
Z	Zustimmung
[]	Ergänzungen des Verfassers

